

República de Colombia
Rama Judicial



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
Sala Plena

Santiago de Cali, doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN No. 76001-23-33-007-2020-00362-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 200-30-226 DEL 20 DE MARZO DE 2020.
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA.
DECISIÓN: DECLARAR DECRETO AJUSTADO A DERECHO.
SENTENCIA No: 142

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decide el control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-226 del 20 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del municipio de Sevilla, Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES

1.1. Génesis del acto administrativo sometido a control

El artículo 215 de la Constitución Política permite al Presidente de la República declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por decreto motivado que deberá tener la firma de todos los ministros. Efectuada esa declaratoria, el presidente queda facultado para expedir decretos legislativos que deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el estado de emergencia.

Mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de 30 días, fundamentado en la inminente afectación del orden económico y social a causa de la pandemia del Covid-19.

En el marco del Estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, «por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19». El artículo 7º de ese decreto dispuso:

“Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de

las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

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

En ese contexto, el Alcalde del municipio de Sevilla expidió el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 “Por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Sevilla (Valle del Cauca) y se dictan otras disposiciones”.

1.2. Texto del acto administrativo sometido a control en su parte resolutive.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARASE la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca, para atender y conjurar la crisis que se presenta con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS COVID 19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación de la población, proteger la salud, salubridad y el interés público.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los actos administrativos, convenios y contratos que tengan la finalidad de prevenir, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las adquisiciones de bienes, de las obras necesarias y las prestaciones de servicios a que haya lugar para tales efectos.

ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores realícense por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Sevilla, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad Pública decretada por el Municipio y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015.

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

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de su publicación

1.3. Trámite procesal

Por auto del 30 de abril de 2020, el Despacho avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad. Se realizó la publicación del aviso a la comunidad por un término de diez (10) días, durante el cual cualquier ciudadano podía intervenir para impugnar o defender la legalidad del acto.

El aviso fue publicado en el sitio web de la página de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo del Valle del Cauca entre el 13 y 24 de abril de 2020, como da cuenta la constancia de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En ese periodo no hubo intervenciones de la comunidad.

Vencido ese plazo, mediante correo electrónico enviado el 4 de mayo de 2020, la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca corrió traslado al delegado del Ministerio Público para que rindiera concepto dentro de los diez (10) días siguientes. Estando dentro del término para hacer el Ministerio Público a través de la Procuradora Judicial II para asuntos Administrativos emitió concepto.

El 19 de mayo de 2020, la secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ingresó el asunto al despacho para fallo.

1.4. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no objeta la legalidad del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Sevilla, al considerar este cumple con los parámetros formales, materiales y de finalidad establecidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, a saber: (i) motivación suficiente, (ii) suscripción por el funcionario competente, (iii) idoneidad relativa, (iv) conexidad, (v) conexidad material y de finalidad, (vi) ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (vii) no contradicción específica, (viii) suficiente motivación, (ix) necesidad, (x) ausencia de incompatibilidad, (xi) proporcionalidad, (xii) no discriminación; precisando que, la declaratoria de urgencia manifiesta no se puede extender más allá de la temporalidad establecida, solicitando se disponga judicialmente que se condiciona a que solo regirá mientras dure la emergencia en salubridad.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, con fundamento en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011¹. En efecto, se trata de un acto administrativo que desarrolla un Decreto Legislativo (el 440 del 20 de marzo de 2020) y es proferido por el Alcalde municipal de Sevilla, Valle del Cauca, ente territorial donde este tribunal ejerce jurisdicción.

2.2. Noción y características del control inmediato de legalidad

La Constitución Política permite que, en situaciones de anormalidad², el presidente de la República declare el Estado de Excepción y quede habilitado para expedir decretos legislativos (con fuerza de ley) tendientes a restablecer el orden. En atención a esa facultad excepcional, que permite a la Rama Ejecutiva hacer las veces de legislador, el constituyente estimó pertinente el establecimiento de un control judicial automático de esos decretos legislativos, a cargo de la Corte Constitucional³.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre los Decretos Legislativos expedidos en el marco de la declaratoria de los estados de excepción en virtud de lo previsto en los artículos 214 numeral 6º, 215 parágrafo y 241 numeral 7º de la Constitución.

Por su parte el artículo 55 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, "**Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia**", señala:

"La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen".

¹ Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

² Esas situaciones están taxativamente previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, que, en su respectivo orden, se refieren a: i) guerra exterior, ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional y iii) hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

³ Numeral 6º del artículo 214 y parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido pacífica al señalar su competencia para efectuar un control de constitucionalidad integral, tanto del decreto declaratorio del estado de excepción, como de los que buscan desarrollarlo. Al respecto indicó: ^{4 5}

“En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo. Tal competencia es corroborada además por las deliberaciones a que hubo lugar en la Asamblea Nacional Constituyente; por el modelo del derecho constitucional de excepción por el que optó el Constituyente de 1991; por la regulación que aquél hizo de la naturaleza, límites y sistema de control del estado de conmoción interior; por la naturaleza jurídica del decreto declaratorio de tal estado de excepción y por la concepción actual de la jurisdicción constitucional y de su función”.

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, señala:

“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”.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, incluyó en el artículo 185 un procedimiento para el control inmediato de legalidad.

En cuanto a las **características** que se predicán del control de legalidad en sí, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia⁶ de 31 de mayo de 2011, señaló los rasgos que han caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994, destacándolos así:

- a) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este

⁴ Cft. A nivel de sentencias proferidas por la Corte Constitucional sobre decretos declaratorios de emergencia económica, social y ecológica, o que constituyen grave calamidad pública, pueden consultarse: C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999 y C-135 de 2009.

⁵ sentencia C-802 de 2002

⁶ Consejo de Estado - Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), emitida con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE

tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

- b) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados *“deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”* y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de *“conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”*;

- c) Su autonomía, consistente en que resulta *“posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”*; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;

- d) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo *“dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”* artículo 20 de la Ley 137 de 1994. En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: *“inmediato”*, porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. ii) No es requisito que se encuentre

publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos. Iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal;

- e) Su oficiosidad, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- f) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- g) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020⁷, reitera las características del control inmediato de legalidad de que tarta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es “*Participativo*”, toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

2.3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si, a la luz de la característica de integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal, supera el análisis de los requisitos formales y materiales para ser declarado compatible con el ordenamiento jurídico.

⁷ Consejo de Estado - radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.

2.4. Tesis.

La Sala Plena, declarará parcialmente la legalidad del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 “Por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Sevilla (Valle del Cauca) y se dictan otras disposiciones”⁸ al encontrar que este cumplió con los requisitos formales y materiales, para ser declarado compatible con el ordenamiento jurídico, con excepción de la expresión “para preservar el orden público” de su artículo 2, así mismo condicionará su vigencia a la duración de emergencia sanitaria y a que los traslados presupuestales internos del artículo 3, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

2.5. Análisis del caso.

2.5.1. Los motivos de la declaratoria del Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 de 2020.

El Decreto Legislativo 417 de 2020 expone un presupuesto fáctico, un presupuesto valorativo, la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción y las medidas que pretendía adoptar.

Al referirse al presupuesto fáctico, el Gobierno Nacional lo dividió entre los hechos relacionados con la salud pública y los relacionados con aspectos económicos, que se resumen a continuación:

- **Salud pública:** **i)** que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus Covid-19 como pandemia; **ii)** que, a través de la declaratoria de Emergencia Sanitaria (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020), el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas para contener el virus; **iii)** que, a pesar de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia tenía 75 casos de coronavirus a fecha 17 de marzo de 2020, y **iv)** que, a partir de la tasa de contagio con síntomas de gravedad que se predecía para la población colombiana, se proyectaban costos significativos para la atención en salud, el cubrimiento de incapacidades y la inversión para aumento de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI).
- **Aspectos económicos:** **i)** que el sistema de salud colombiano requería apoyo fiscal urgente por cuanto no estaba físicamente preparado para atender todos los potenciales pacientes de coronavirus; **ii)** que los ingresos de un alto porcentaje de trabajadores del país provenían del trabajo diario y que esa actividad económica se vio repentinamente restringida por las medidas adoptadas para contener la pandemia, situación agravada porque esos hogares vulnerables no contaban con

⁸ El Magistrado ponente expone la postura mayoritaria de la Sala Plena separándose de las decisiones de anular la expresión “para preservar el orden público” y el condicionamiento de la urgencia manifiesta a la emergencia sanitaria según documento de salvamento de voto parcial adjunto.

mecanismos para reemplazar los ingresos; **iii)** que había reducción de flujo de caja de las personas y de las empresas, lo que podía conllevar al incumplimiento de pagos y obligaciones y, de paso, a la ruptura de relaciones de largo plazo entre acreedores y deudores; **iv)** que era predecible la generación de efectos negativos sobre el balance fiscal del Estado, debido a la fuerte caída del precio del petróleo, a la incertidumbre de los mercados y al alza del dólar; **v)** que las medidas adoptadas por el Banco de la República y la Dian fueron insuficientes para aliviar la situación económica que atravesaba el país; **vi)** que el sector turismo y aeronáutico evidenciaban una grave afectación, que suponía una caída de ingresos para la economía del país, y **vii)** que la afectación a la economía también estaba siendo experimentada en el ámbito internacional.

En cuanto al presupuesto valorativo, manifestó que existía una situación, distinta de las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que afectaba de manera grave el orden económico y social. Agregó que la tasa de contagio y de mortalidad iba a aumentar significativamente si no se tomaban medidas inmediatas. Indicó que la situación representaba un desafío de tamaño inusual para el Sistema Nacional de Salud, que exigía la disposición de un alto índice de recursos y la adopción, por parte de todas las entidades del Estado y de los particulares, de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes (con miras a evitar el contagio). Expresó que la afectación de los mercados (oferta y demanda), del empleo y de las actividades económicas ameritaba promover medidas para impulsar las actividades productivas y mitigar los impactos económicos negativos. En resumen, refirió que la población colombiana estaba expuesta a situación que afectaba la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, lo cual requería la adopción de medidas inmediatas.

Al sustentar la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional aseguró que los mecanismos jurídicos ordinarios (Ley 80 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) eran insuficientes para conjurar la crisis.

La Corte Constitucional al efectuar el control de legalidad del Decreto Legislativo 417 de 2020 en sentencia C 145/20⁹ declaró su exequibilidad al encontrarlo ajustado a la Constitución, señalando: "*En el asunto sub examine se habrá de concluir que el Gobierno nacional acreditó ante esta Corporación que por la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, no podía ser conjurada en esta oportunidad con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, al resultar insuficientes*

⁹ Sentencia C145/20 Referencia: expediente RE-232 - Revisión de constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional". - Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS - Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020).

y no permitir responder con inmediatez las muchas áreas puntuales que requieren medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas, haciendo necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y los efectos negativos al orden económico y social. El riesgo indeterminado y el desafío que enfrenta la humanidad constituyen una amenaza directa, cuya respuesta dada la prontitud y eficiencia requerida no descansa en los medios tradicionales”.

2.5.2. Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020, norma vigente al momento de la expedición del acto.

Mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó «medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19», de las que se destacan las siguientes:

- Dispuso que las audiencias públicas que debían realizarse en procedimientos de selección de contratistas podían ser evacuadas a través de medios tecnológicos, siempre y cuando se garantizara el acceso a los proponentes, el control y la participación de cualquier ciudadano interesado (artículo 1º).
- Permitió que las audiencias programadas en virtud del procedimiento sancionatorio establecido en artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 pudieran realizarse por medios electrónicos, lo que imponía garantizar el acceso a los contratistas y a quienes hayan expedido la garantía (artículo 2º).
- Habilitó a las entidades estatales para que suspendieran los procedimientos de selección de contratistas y para que revocaran, mediante decisión motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se hubiere superado la fecha de presentación de ofertas (artículo 3º).
- Estableció que, en la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, las entidades territoriales debían preferir la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente (artículo 4º).
- Ordenó a Colombia Compra Eficiente que diseñara y organizara el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica. También

autorizó a esa agencia para que configurara catálogos de emergencia, con una vigencia limitada hasta el día en que culminara el Estado de Excepción (artículo 5°).

- Permitió que las entidades estatales adquirieran los bienes relacionados con la emergencia mediante el instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podría ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía (artículo 6°).
- Dio por comprobado el hecho que daba lugar a declarar la urgencia manifiesta (en virtud de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica), para permitir que las entidades estatales: i) acudieran a la contratación directa en el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos del coronavirus y ii) realizaran las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Aclaró que, en todo caso, las contrataciones adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirían por la normatividad vigente. Por otra parte, habilitó a las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 para que contrataran de manera directa esta clase de bienes y servicios (artículo 7°).
- Dispuso que las entidades estatales podían adicionar sin límite de valor los contratos celebrados que tuvieran que ver con bienes, obras o servicios que permitieran una mejor de gestión y mitigación de la situación de emergencia, para lo cual debía justificarse previamente la necesidad y la forma en que los bienes y servicios contribuían a gestionar o mitigar la situación de emergencia. Preciso que esa medida también aplicaba a los contratos que se celebraran durante el término de declaratoria de Estado de Emergencia, siempre y cuando aún estuviera vigente el Estado de Excepción. Prohibió que esos contratos pudieran adicionarse una vez terminara el Estado de Emergencia, a no ser que hubieren superado el tope establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (artículo 8°).
- Ordenó a las entidades estatales que implementaran mecanismos electrónicos para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas durante el Estado de Emergencia, sin perjuicio de lo relacionado con la factura electrónica (artículo 9°).

- Autorizó al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para que, durante el término del Estado de Emergencia, celebrara convenios interadministrativos internos y contratos que tuvieran como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993. Para esos efectos, se impuso el deber justificar previamente la conexidad entre los bienes adquiridos y la mitigación de la pandemia (artículo 10).
- Finalmente, dispuso que esas medidas regían a partir de la fecha de publicación y producían efectos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 11).

Mediante Boletín No. 72 de junio 4 de 2020¹⁰, la Corte Constitucional dio a conocer la decisión¹¹ adoptada en Sala Plena virtual en la cual declaró ajustado a la Constitución, el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

En dicho anuncio la Corte Constitucional resalta las siguientes consideraciones de la providencia.

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

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

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

¹⁰ https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Legislativo-que-adopt%C3%B3-medidas-en-materia-de-contrataci%C3%B3n-estatal,-en-el-marco-del-COVID_19-8913

¹¹ C- 162 del 4 de junio de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Expediente. RE 0000236.

Medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020

Mediante el Decreto Legislativo 537 de 2020, «por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica» el Gobierno Nacional, básicamente, reprodujo las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, aunque esta vez incluyó algunas de esas medidas a través de la adición de normas preexistentes.

Así, adicionó el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (procedimientos sancionatorios), el párrafo 5 del artículo 2 de la Ley 1150 2007 (mecanismos de agregación de demanda de excepción), el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 (adquisición en grandes superficies), el párrafo del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 (adición y modificación de contratos estatales) y el párrafo del artículo 2 del Decreto Ley 20 de 1992 (contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores).

El artículo 7 de este decreto legislativo reprodujo la medida que había sido adoptada en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, esto es, dar por comprobado el hecho que daba lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta y habilitar a las entidades para que acudieran a la contratación directa en las mismas condiciones descritas en el párrafo 43 de esta providencia.

Para el caso bajo estudio, la relevancia del Decreto Legislativo 537 de 2020 se manifiesta en la prolongación de la vigencia de las medidas, toda vez que prevé que esas medidas estarán vigentes «mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19»¹². Entonces, mientras el Decreto Legislativo 440 de 2020 limitaba la vigencia de las medidas a la duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Decreto Legislativo 537 de 2020 las extiende hasta tanto se mantenga la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

2.5.3. Fundamento normativo de la urgencia manifiesta.

La figura de la urgencia manifiesta está regulada en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, en el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y Artículo 2.2.1.2.1.4.2, del Decreto No. 1082 de 2015. Veamos.

Ley 80 de 1993

Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

“Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

¹² Artículo 11 del Decreto Legislativo 537 de 2020.

(...)

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

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

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 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.

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

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia"

Por su parte, la Ley 1150 de 2007, introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, entre los que se resalta lo siguiente.

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”.

“ARTÍCULO 2º. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta; (...)”

Decreto No. 1082 de 2015

“Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”

“Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”.

La declaratoria de urgencia manifiesta permite exceptuar los procedimientos ordinarios de selección de contratista y, en su lugar, acudir automáticamente a la contratación directa¹³. De hecho, bajo ciertas condiciones esa figura es capaz de asegurar la existencia del contrato sin que se hayan cumplido los requisitos de perfeccionamiento del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (acuerdo sobre objeto y precio y constar por escrito).

La urgencia manifiesta debe ser declarada mediante acto administrativo motivado y *«procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto*

¹³ La Corte Constitucional, mediante sentencia C-949 de 2001, encontró que la urgencia manifiesta, como figura que permite exceptuar los procedimientos de selección del contratista, no era contraria a la Constitución.

contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño»¹⁴.

Ahora, con miras a atender las necesidades y gastos propios de la urgencia manifiesta, el parágrafo del artículo 42 autoriza que se hagan los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-772 de 1998, condicionó esa autorización «*bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto*».

Finalmente, se prevé un control inmediato de los contratos celebrados en virtud de la urgencia manifiesta, para lo cual la entidad contratante deberá remitir a la autoridad que ejerza el control fiscal: el contrato o contratos suscritos, el acto administrativo declarativo de la urgencia manifiesta y el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación y las pruebas de los hechos que originaron la urgencia.

III. CASO CONCRETO

La Corte Constitucional en sentencia C-701- 15¹⁵, puso de presente que, «*los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, se encuentran sujetos a los requisitos y limitaciones –formales y materiales– que se desprenden de la propia Constitución Política (arts. 212 a 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1º a 21 y 46 a 50) y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción*».

3.1. Estudio de procedencia del control inmediato de legalidad.

El Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2020¹⁶ al señalar los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad, precisó que los requisitos formales los constituyen los siguientes, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto

¹⁴ Sentencia del 7 de febrero de 2011, expediente 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

¹⁵ Corte Constitucional - Referencia: expediente RE-216 - Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015 - Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ - Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA DECIMA ESPECIAL DE DECISIÓN - Consejero ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ - Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). - Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00(CA)

tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

3.1.1. Que se trate de un acto de contenido general¹⁷.

El Alcalde municipal de Sevilla, Valle del Cauca, expide el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 “Por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Sevilla (Valle del Cauca) y se dictan otras disposiciones”.

Revisado el contenido del decreto, se observa que el mismo declara la urgencia manifiesta prevista en la Ley 80 de 1993 estableciendo las condiciones generales, impersonales y abstractas dirigidas a implementar 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.

3.1.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa¹⁸.

El Alcalde municipal de Sevilla, Valle del Cauca, expide el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 declarando la urgencia manifiesta en materia contractual en ejercicio de sus atribuciones como autoridad pública y con fines de satisfacer intereses generales, en este caso responder a un desafío en el campo de la salubridad pública, en consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

3.1.3. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

El Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 del municipio de Sevilla se funda entre otros en los artículos 315 de la Constitución Política, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, 29 de la ley 1551 de 2012 y la ley 1523 de 2012, en las fuentes legales citadas por el municipio de Sevilla no señaló expresamente el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020. Si bien no

¹⁷ C.E., Sent. 5/07/2018, Sección II, Sub A, Rad. 20100006400 (0685-2010), C.P Gabriel Valbuena Hernández. “La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto”.

¹⁸ C- 098 de 2019, Corte Constitucional “[...] la función administrativa, dada su naturaleza y finalidad, tal como lo dispone el artículo 209 superior, así como al cumplimiento de los fines del Estado, como lo establece el precepto 2º constitucional, tiene como norte garantizar una prestación eficiente a todos los ciudadanos, asegurar su bienestar general y, por esa vía mejorar su calidad de vida (...)”.

¹⁹ Por la cual se delega en algunos funcionarios, la competencia de contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional y suscribir convenios y/o contratos interadministrativos”.

se enuncia en las consideraciones ni se invoca, dicha norma nacional le es aplicable y constituye el marco jurídico de referencia para analizar su validez en cuanto el artículo 11²⁰ dispone su entrada en vigencia a partir de su publicación, por lo cual debía someterse a sus prescripciones: el Decreto Legislativo fue publicado en el Diario Oficial 51.262 del 20 de marzo de 2020²¹ por lo que entró en vigencia ese mismo día, luego de la medianoche del día anterior²² como lo dispone el Código sobre el Régimen Político y Municipal. En esa dirección, el decreto municipal desarrolla materialmente un asunto objeto de las medidas del estado de excepción allí contenidas al referirse a la urgencia manifiesta en la contratación estatal, temática sobre el cual el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 dispuso dar por acreditado el hecho que da lugar a esa figura excepcional, siempre y cuando se refiera a la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras cuyo objetivo sea 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.

De acuerdo con lo expuesto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 expedido por el Alcalde de municipio de Sevilla, Valle del Cauca, puesto que, se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.

3.2. Revisión de los aspectos formales del acto administrativo.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales del control inmediato de legalidad, estos los constituyen²³ el factor de competencia y los requisitos de forma de la expedición del acto administrativo.

3.2.1. Competencia.

El Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 es expedido por el Alcalde de municipio de Sevilla, representante legal de la entidad territorial²⁴.

²⁰ Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. .

²¹ Ley 489 de 1998. ARTICULO 119. PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;

b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;

c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

PARAGRAFO. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

²² Ley 4 de 1913. ARTICULO 61. Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día.

²³ Consejo de Estado - radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.

²⁴ Constitución Nacional. Artículo 314. <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y

Por lo cual se encuentra acreditado el **requisito de competencia**, esto es, que el acto administrativo fue expedido por quien tenía la titularidad para declarar la urgencia manifiesta.

3.2.2. Requisitos de forma expedición del acto administrativo.

El Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 es expedido por el Alcalde de municipio de Sevilla cumple el requisito de forma pues en efecto constituye un acto administrativo y está motivado²⁵ en la calamidad pública generada por la pandemia del Covid-19, que, entre otras cosas, había provocado la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social²⁶ con lo cual se acredita el requisito de motivación suficiente²⁷.

Adicionalmente a lo anteriormente señalado, la Sala encuentra que la citada resolución cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo identificados por la doctrina especializada, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.²⁸

En consecuencia, la Sala evidencia que el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 cumple con los requisitos formales de legalidad.

3.3. Revisión de los aspectos materiales del acto administrativo.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁹, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad³⁰, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

3.3.1. Conexidad y Finalidad.

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: «Se trata

representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. (...)

²⁵ ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. (...)

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivad EZ.

²⁶ Resolución No. 0385 del 12 de marzo de 2020

²⁷ objeto, causa, motivo y finalidad.

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390-00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

²⁹ C-466 -2017 - Referencia: Expediente RE-228 - Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, - Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO - Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017).

³⁰ Se analizarán, conjuntamente, si satisface los denominados juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

*de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa».*³¹

En esos términos, encontramos que el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 guarda **relación de conexidad** (directa y específica) con los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, normas expedidas en el marco de las facultades de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, para adoptar reglas en materia de contratación estatal, en particular la adopción de una regla especial para la figura de la urgencia manifiesta.

En efecto, los potenciales efectos económicos y de salud pública derivados del coronavirus provocaron la declaratoria del Estado de Excepción y, en ese sentido, la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuente contratación directa lo que buscan es hacer frente a esa afectación. Es más, el propio Decreto Legislativo 417 de 2020, al realizar la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, relacionó como medida a adoptar la autorización para acudir al procedimiento de contratación directa para el 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 del coronavirus.

La Sala evidencia que la finalidad de las medidas del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, coincide plenamente con la conjuración de la causa de la crisis, la prevención, contención y mitigación de los efectos del coronavirus, porque las medidas adoptadas (**declaratoria de urgencia manifiesta y habilitación para acudir a la contratación directa**) van encaminadas, precisamente, a atender la situación calamidad pública presentada por la pandemia del Covid-19, es decir, dichas medidas pretenden facilitar los mecanismos de selección contractual en procura de conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción e impedir la extensión de los efectos.

En conclusión, el acto administrativo sometido a control **sí guarda conexidad** con la situación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con las medidas adoptadas en los Decretos Legislativos y su finalidad claramente esta señala en abreviar los mecanismos de contratación y administración de los recursos para conjurar las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

3.3.2. Ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA), sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Al respecto, en términos generales, la Corte Constitucional³² ha señalado que, se debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Del contenido del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, no se advierte la limitación, afectación o suspensión derechos humanos o libertades fundamentales, pues como ya se señaló en requisitos anteriores la finalidad y las medidas adoptadas es la declaratoria de urgencia manifiesta y la habilitación para acudir a la contratación directa, ello encaminado a atender la situación de emergencia presentada por la pandemia del Covid-19, es decir, dichas medidas pretenden facilitar los mecanismos y administrar los recursos en procura conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción e impedir la extensión de los efectos y, bajo ninguna perspectiva suspenden o vulneran los derechos fundamentales.

En consecuencia, la Sala concluye que el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, supera el juicio de ausencia de arbitrariedad habida cuenta de que, (i) no suspende o vulnera derechos fundamentales, (ii) no desconoce los límites materiales previstos en la Constitución, la LEEE³³ y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

Por su parte, el **juicio de intangibilidad**, tal como se expuso en los anteriores párrafos, Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, no contiene medida alguna que afecte derechos fundamentales, mucho menos aquellos señalados como intangibles³⁴ por la jurisprudencia constitucional³⁵. En consecuencia, el decreto local también supera el denominado juicio de intangibilidad.

3.3.3. No contradicción específica³⁶.

³² -466 -2017 - Referencia: Expediente RE-228 - Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, - Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO - Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017).

³³ Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

³⁴ "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."

³⁵ Sentencia C-723 de 2015.

³⁶ Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, el juicio de no contradicción específica la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contengan "una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales" y que (ii) no desconozcan "el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica. Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2009. - Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015

La Sala no advierte contradicción específica alguna entre el contenido del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 y el ordenamiento constitucional. En efecto, ninguna norma de rango constitucional e internacional (i) prohíbe que se autorice a la declaratoria de urgencia manifiesta y la habilitación para acudir a la contratación directa, por tanto, las medidas insertas en el Decreto municipal no contienen ninguna contradicción específica con normas de orden constitucional.

3.3.4. **Motivación suficiente.**

Este requisito hace alusión específicamente al artículo 8 de la LEEE el cual dispone que los decretos legislativos deben “señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”, no siendo el presente caso, dado que el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 del municipio de Sevilla, no contiene medida alguna que imponga limitaciones a los derechos fundamentales.

3.3.5. **Incompatibilidad.**

La Sala no encuentra incompatibilidad en la declaratoria de emergencia sanitaria y la habilitación de contratación directa, pues revisado el contenido del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 este no vulnera ni contradice a los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993³⁷, y 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015³⁸, que regulan la materia en contratación bajo la figura de la declaratoria de urgencia manifiesta.

3.3.6. **Necesidad.**

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, la Sala evidencia que las medidas adoptadas con el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Sevilla, declarando la urgencia manifiesta, se justifica en la medida que de acuerdo con las Resoluciones No. 380³⁹ y 385⁴⁰ de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la Declaratoria de Pandemia del brote de COVID-19, determinó la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención y mitigación del virus, COVID-19.

En conclusión, se cumple el **requisito de necesidad**, por cuanto se trató de una medida que ya existía en el ordenamiento jurídico y que resultaba eficaz para responder a la crisis con la mayor prontitud posible.

3.3.7. **Proporcionalidad.**

³⁷ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

³⁸ POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL"

³⁹ Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID2019 y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

Para esta Sala, el Decreto municipal 200-30-226 de marzo 20 de 2020, también cumple con el requisito de proporcionalidad, porque, mediante dicho acto administrativo, se declara la urgencia manifiesta e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-1. En desarrollo de las medidas antes referidas, el Alcalde municipal, adopta los mecanismos de contratación directa y movimiento presupuestal a fin de prevenir la afectación a la salubridad pública a raíz de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 en cumplimiento de la misión funcional de la entidad territorial.

La decisión de declarar la urgencia manifiesta y posibilitar la contratación directa **no es desproporcionada**, pues exceptuar los procedimientos de selección de contratistas resulta ser una afectación inferior en comparación con la gravedad de las consecuencias que se producirían para la salud pública y del personal a su cargo, si se retarda la prestación de los servicios requeridos para atender el coronavirus (alto índice de contagios y potencial incremento de la tasa de mortalidad).

3.3.8. No discriminación.

En lo que corresponde a la confrontación con la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, se evidencia que el Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, no está suspendiendo, afectando o limitando derechos o libertades; no está cometiendo arbitrariedades y, por el contrario, procura ceñirse al Estado de Derecho; no está incluyendo algún tipo de **discriminación** por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; no perturba o interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y no pretende suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Superado el estudio de **requisitos formales y materiales de constitucionalidad** del control de legalidad, procederá la Sala a analizar cada uno de los artículos del Decreto 200-30-226 de marzo 20 de 2020, para determinar si se **ajustan a las normas de rango legal** que aluden a la contratación pública y a la declaración de urgencia manifiesta, con la advertencia de la revisión frente a su contenido específico.

Así las cosas, encontramos que en su artículo primero del decreto municipal dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARASE la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca, para atender y conjurar la crisis que se presenta con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS COVID 19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación de la población, proteger la salud, salubridad pública y el interés público.”

En lo que respecta a la decisión de declarar de la urgencia manifiesta debe decirse que no se encuentra reparo alguno, pues, como se vio, es una medida prevista en el ordenamiento jurídico que tiene cabida en los Estados de Excepción (artículo 42 de la Ley 80 de 1993)⁴¹ y, de hecho, esa declaratoria fue fundamentada en la emergencia sanitaria.

El artículo segundo del mencionado Decreto establece:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los actos administrativos, convenios y contratos que tengan la finalidad de prevenir, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las adquisiciones de bienes, de las obras necesarias y las prestaciones de servicios a que haya lugar para tales efectos.”

El artículo transcrito no contiene vicios de legalidad, se limita a señalar la consecuencia de la urgencia manifiesta en cuanto deben dictarse y celebrarse los actos, contratos y convenios dirigidos a preservar, prevenir y atender las necesidades en materia de salubridad pública y dotación hospitalaria, salvo la expresión « y para preservar el orden público» contenida en el mencionado artículo.

Efectivamente para preservar el orden público la Constitución y las leyes han reconocido al alcalde municipal como primera autoridad de policía, con facultades para ejercer función de policía⁴². Algunas de esas facultades están previstas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994⁴³ y en los artículos 14⁴⁴ y 202⁴⁵ de la Ley 1801 de 2016.

⁴¹ 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 públicos. (...)

⁴² «La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario». Ver sentencias C-117 de 2006, C-223 de 2017 y C-128 de 2018.

⁴³ 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

Téngase en cuenta que el acto administrativo no motiva (deber legal en la urgencia manifiesta) por qué es necesario acudir a la contratación directa para garantizar el orden público o por qué, a juicio de la autoridad municipal, las facultades de policía resultan insuficientes para ese cometido. A juicio de la Sala, la urgencia manifiesta y la contratación directa están debidamente motivadas únicamente en lo que corresponde a la necesidad de mitigar y conjurar los efectos generados por la pandemia del Covid-19.

El artículo tercero del mencionado Decreto establece:

“ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores realícense por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Sevilla, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad Pública decretada por el

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

⁴⁴ Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

⁴⁵ Artículo 202. competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

Municipio y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015."

El artículo transcrito no opone resistencia a la legalidad del mismo, pues revisado el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, encontramos la autorización del legislador en efectuar los movimientos presupuestales; así mismo, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015, exime a la administración de estudios previos cuando la causal de contratación directa sea la declaratoria de urgencia manifiesta.

Pese a lo anterior, es pertinente precisar que los **traslados presupuestales internos** como lo contempla el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, deben realizarse afectando el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, pues así lo dispuso la Corte Constitucional, mediante sentencia C-772 de 1998, señalando frente al tema en particular lo siguiente:

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

Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior".

De conformidad con la sentencia C-772 de 1998, la Sala declarará la legalidad del artículo Tercero del Decreto municipal 200-30-226 de marzo 20 de 2020, pero lo condicionará en el sentido de que «los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto»; precisando que este condicionamiento se hará sin perjuicio de las facultades que algunos decretos legislativos han reconocido a las diferentes entidades del orden nacional en materia presupuestal.

El artículo cuarto del mencionado Decreto establece:

"ARTÍCULO CUARTO: De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente

declaratoria, que constituyan el expediente de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

Para la Sala el presente artículo no ofrece reparo de legalidad pues en el mismo se consignó la obligatoriedad establecida por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, en lo que respecta a la remisión a la Contraloría Departamental de la totalidad de la documentación y expedientes relacionados con la contratación originada en la urgencia manifiesta.

Finalmente, el artículo quinto establece:

“ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Ese precepto normativo no presentaba problemas de legalidad dada el acogimiento a las reglas de la eficacia del acto administrativo.

Finalmente, revisa la Sala la objeción presentada por la delegada del Ministerio Público, en el sentido que el acto administrativo no señaló temporalidad a la declaratoria de urgencia manifiesta.

Es menester indicar que el decreto municipal no establece el tiempo de duración de la medida contractual, sin embargo la invocación normativa del Decreto Legislativo 440 de 2020 tiene implicaciones sobre la vigencia o duración de la declaratoria de urgencia manifiesta, pues allí se dispuso que las medidas producirían efectos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020. Es decir, en un principio la medida se extendía hasta el 17 de abril de 2020 (fecha en la que culminaba el Estado de Excepción declarado por el Decreto 417 de 2020).

No obstante, a través del Decreto Legislativo 537 de 2020, que reprodujo el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 2020, los efectos de las medidas quedaron sujetos a duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social⁴⁶, en esta dirección se condicionará el Decreto 054 de abril 3 de 2020 en el sentido de que la urgencia manifiesta se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello represente un impedimento para que la entidad territorial declare superada la urgencia manifiesta con antelación.

IV. CONCLUSIÓN

La Sala Plena, declarará parcialmente la legalidad del Decreto municipal 200-30-226 de marzo 20 de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Sevilla, Valle del Cauca, al encontrar que este cumplió con

⁴⁶ La emergencia Sanitaria inicialmente iba hasta el 30 de mayo de 2020 (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020). Sin embargo, fue extendida hasta el 31 de agosto de 2020, por la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

los requisitos formales y materiales, para ser declarado compatible con el ordenamiento jurídico, excluyendo del ordenamiento jurídico y condicionando los apartes señalados en la providencia.

V. DECISIÓN:

En mérito de 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,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR nulidad de la expresión « y para preservar el orden público», contenida en el artículo 2 del Decreto 200.30.226 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sevilla, de conformidad con las razones expuestas en esta decisión.

SEGUNDO: CONDICIONAR el artículo 3 del Decreto 200.30.226 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sevilla, “en el sentido de que en los eventos de traslados presupuestales internos, estos se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”.

TERCERO: CONDICIONAR el Decreto 200.30.226 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sevilla, en el sentido de que la urgencia manifiesta se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello represente un impedimento para que la entidad territorial declare superada la urgencia manifiesta con antelación, por lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO: DECLARAR legal en lo demás el Decreto 200.30.226 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sevilla.

QUINTO: NOTIFICAR esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente y a la Delegada del Ministerio Público.

SEXTO: ORDENAR que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PATRICIA FEUILLET PALOMARES



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT
VICEPRESIDENTE



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
MAGISTRADO



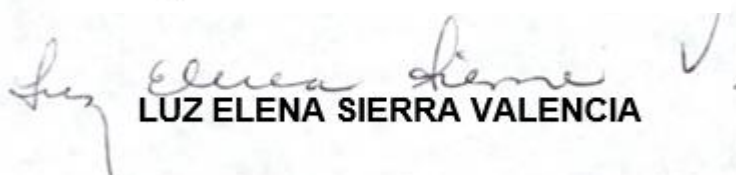
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
Salva voto parcial



OMAR EDGAR BORJA SOTO



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



JHON ERIC CHAVES BRAVO
Salva voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2020-00362-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SEVILLA
ACTO:	DECRETO 200-30.226 DE 2020
SENTENCIA:	12 DE AGOSTO DE 2020
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MAGISTRADO PONENTE:	EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

a). Nulidad de la expresión “y preservar el orden público”.

Con mi acostumbrado respeto por la decisión de la Sala Plena, me aparto de la orden de anular la expresión « y preservar el orden público», contenida en el artículo 2 del Decreto municipal 200-30-226 del 20 de marzo de 2020.

En mi criterio no existían elementos para declarar esa nulidad por lo siguiente:

El Decreto Legislativo 440 de 2020 en lo referente a la contratación estatal, en particular sobre la urgencia manifiesta, únicamente adopta como regla especial el dar por acreditado el hecho que da lugar a la figura contractual de urgencia, es decir, queda la autoridad administrativa relevada de adelantar un esfuerzo argumentativo y probatorio para demostrar las circunstancias que la originan como exigencia legal del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

De tal forma que el acto está justificado para decretar la urgencia manifiesta por la causal que invoca el municipio de Sevilla como lo es la calamidad pública¹ decretada por la municipalidad, situación expuesta en las consideraciones del decreto objeto de análisis (No 13) y a la que alude el artículo 3, en esa medida dicha causal está comprendida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta

¹ Ley 1523 de 2012. Art. 4.5. 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.

*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."

El concepto de orden público en su concepción clásica tiene varias facetas una de ellas la salubridad pública, se trata de elementos interrelacionados, de tal forma que si no es necesario acreditar el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta (pandemia) para los fines específicos del Decreto 440 de 2020, es decir, 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, no por ello el municipio queda privado en sus funciones de extender y decretar la urgencia manifiesta contractual a otros ámbitos inmersos o afectados por la calamidad pública.

La decisión de la Corporación limita las opciones legales dentro del escenario expuesto por el municipio dado que una calamidad pública significa diversos frentes de atención estatal. La contención, prevención y mitigación son precisamente integrantes del orden público, de tal forma que no existe ninguna contradicción con el ordenamiento superior.

Como apoyo a la citada argumentación puede observarse las atribuciones de los alcaldes en la Ley 1801 de 2016 tratándose de calamidad pública, siendo el artículo 202² de esta normatividad la

² Artículo 202. competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

invocada en el decreto, con la urgencia manifiesta podría por ejemplo contratar la distribución de alimentos para destinarlos a la comunidad impactada económicamente por la pandemia o existir una necesidad contractual para la reorganización de la prestación de los servicios públicos con ocasión de la expansión del virus, escenarios que denotan la relación entre orden público, calamidad pública y la necesidad imperiosa de la contratación directa por su agilidad para satisfacer oportunamente situaciones de emergencia y excepcionales.

Por otra parte, el decreto municipal bajo estudio motiva y justifica las razones de la decisión administrativa en relación al orden público. En el numeral 10 de las consideraciones del decreto, se alega la necesidad de cubrir con ocasión de la emergencia sanitaria, la alimentación de las personas adultos mayores, de la población con alto riesgo de vulnerabilidad y excluidas, así como a los menores de edad y en general a la población del municipio, justificando con ello la amplitud la medida excepcional contractual.

Finalmente, el concepto orden público debe entenderse como el mantenimiento de condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad en la sociedad. Al integrar la salubridad pública el concepto de orden público, no puede excluirse del ordenamiento jurídico por la conexión existente equivalente a género y especie, pero aún si genera alguna duda a la Sala, más que una anulación es factible delimitarlo para darle la interpretación adecuada en una perspectiva de conservación normativa, condicionando su interpretación a que se entienda que el orden público a que alude el decreto municipal se refiere al componente de salubridad pública³.

b). Condicionar la vigencia a la emergencia sanitaria.

Expreso mi desacuerdo con la aplicación retroactiva de las normas del

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

³ C.E., Sección III, Sent. 18/02/2010 Rad. 2007-00023-00(33934), C.P. Enrique Gil Botero: (...)apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho –exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico–, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la constitución o la ley –inclusión plena de la legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico– .

"Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas – y menos en la compleja realidad jurídica que se vive–, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna. (...)

Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020.

Para la época de expedición del decreto municipal 200.30.226 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sevilla en materia contractual estaba vigente el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo 2020⁴ y en el texto se condicionó su vigencia al estado de excepción de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Con la decisión de la Sala de condicionar la legalidad del Decreto bajo el entendido que su vigencia depende de la emergencia sanitaria sustentada en la aplicación del Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, se desconoce el principio de la irretroactividad de las normas jurídicas. Si bien la citada norma legislativa tenía como objeto mantener la disposición de la urgencia manifiesta contractual del Decreto Legislativo 440 de 2020, sujetando esa facultad ya no a la emergencia económica, social y ecológica, sino a la emergencia sanitaria, ello no implica extender sus efectos hacia el pasado para incidir en el ámbito de validez del Decreto municipal 200.30.226 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sevilla.

Efectivamente, cuando se estudia el ajuste a la legalidad de un acto administrativo, el marco de referencia y comparativo para analizar su validez⁵ está compuesto por las normas superiores existentes y vigentes al momento de su nacimiento, por tanto, bajo ningún punto de vista podría una norma posterior como el Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020 servir de norma de confrontación o de parámetro para estudiar la sujeción al ordenamiento jurídico del Decreto municipal 200.30.226 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sevilla.

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

⁴ Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

⁵ Santofimio Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2 edición, 1998, pág. 293: "La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del Acto Administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores."

quedando éstas obligadas a su acatamiento y sometimiento.

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

El artículo 137 del CPACA establece como causales generales de anulación o invalidez de los actos administrativo, cuando se han expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, de forma irregular, desconociendo el derecho de audiencia y defensa, con falsa motivación y desvío de poder

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

En estos casos las entidades territoriales pueden, si necesitaban continuar con la urgencia manifiesta contractual, expedir bajo la promulgación del Decreto Legislativo 537 de 2020 los actos administrativos pertinentes para adecuar la vigencia a las nuevas circunstancias.

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

Magistrado,


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
Magistrado

Fecha up supra

República de Colombia
Rama Judicial



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
Sala Plena

RADICACIÓN No. 76001-23-33-007-2020-00362-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 200-30-226 DEL 20 DE MARZO DE 2020.
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA.
DECISIÓN: DECLARAR DECRETO AJUSTADO A DERECHO.
SENTENCIA No:

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

SALVAMENTO DE VOTO.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca con relación al control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-226 del 20 de marzo de 2020, expedida por el alcalde del municipio de Sevilla, Valle del Cauca, me permito salvar el voto, bajo los siguientes argumentos:

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

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

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

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

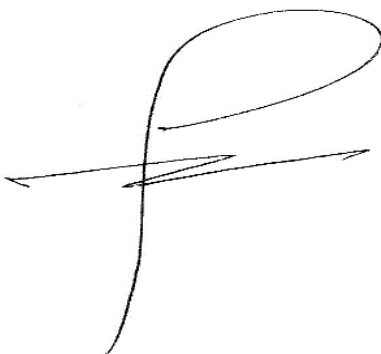
En este sentido, en la norma citada no desarrolló normas en materia de urgencia manifiesta, solo da por probada la causa para decretarla, por ello, la entidad al expedir el acto analizado al declarar la urgencia manifiesta, ejerce una facultad ordinaria contenida en la Ley 80 de 1993, por ello, en mi consideración, este tipo de decisiones que se ejercen en el contorno expuesto, no es susceptible de ser controlado por el control inmediato de legalidad, ya que se trata de facultades ordinarias, que independientemente de existir o no lo reglado por el Presidente, pueden ejercerse autónomamente, así mismo las medidas tomadas como consecuencia de dicha declaratoria.

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

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

Fecha ut supra.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'F' with a horizontal line through it, and a vertical line extending downwards from the center of the horizontal line.

JHON ERICK CHAVES BRAVO.
Magistrado.