



Rama Judicial  
República de Colombia

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

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

**Auto Interlocutorio No.267**

<b>Radicación:</b>	76001-23-33-000-2020-407-00,Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00
<b>Medio de Control:</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Acto Administrativo:</b>	Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020
<b>Autoridad:</b>	Municipio de El Águila, Valle
<b>Asunto:</b>	Resuelve Recurso De Súplica
<b>Magistrado Ponente:</b>	Víctor Adolfo Hernández Díaz

Conforme los artículos 151 numeral 14, 185 y 246 del CPACA, la Sala Plena de esta Corporación procede a resolver los recursos de súplica interpuestos por la Representante del Ministerio Público contra los autos proferidos el 14 de abril de 2020 y el 15 de mayo de 2020, por el Magistrado Fernando Augusto García Muñoz.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. PROVIDENCIAS RECURRIDAS

El Municipio de El Águila remitió vía electrónica el Decreto 048<sup>1</sup> y el Decreto 049<sup>2</sup> del 25 de marzo 2020 con el fin que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

El Decreto 048 del 25 de marzo de 2020, le correspondió por reparto al Despacho del Magistrado Fernando Augusto García Muñoz quien, mediante **Auto Interlocutorio del 14 de abril de 2020**, decidió no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del dicho decreto.

“Visto el elenco de disposiciones legales citadas en el aludido acto, el Despacho considera que no desarrolla ni reglamenta los Decretos Legislativos dictados por el

<sup>1</sup>“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA CALAMIDAD PÚBLICA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL ÁGUILA, VALLE DEL CAUCA”.

<sup>2</sup>“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL ÁGUILA VALLE DEL CAUCA”.

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-407-00, Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020  
AUTORIDAD: Municipio de El Águila, Valle  
Pág. No. 2 de 13



Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, producto de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia derivada por el Coronavirus COVID 19.

Ello en razón a que, si bien contiene medidas preventivas para mitigar el riesgo del contagio del Coronavirus (COVID-19) y su propagación exponencial en el Municipio de El Águila, como lo son establecer límites en sitios fronterizos, entregar material fitosanitario e impartir charlas, conferencias así como la confección de protocolos y suministros de material orientado a conseguir ese propósito; las mismas son dictadas dentro de las facultades legales y constitucionales con que cuenta el burgomaestre orientadas a proteger la vida e integridad de la población que reside en ese ente territorial”.

En dicha providencia se dijo que el Decreto 048 del 25 de marzo de 2020, no desarrolla ni reglamenta los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, producto de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19; por el contrario, si bien contiene medidas dirigidas a prevenir y mitigar el riesgo del contagio del Coronavirus (COVID-19) y su propagación exponencial dentro de la respectiva jurisdicción, éstas son de orden público, por lo que se concluyó que no era susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, el Decreto 049 del 25 de marzo 2020 le correspondió por reparto al Magistrado Jhon Erick Chaves Bravo, proceso tramitado con el radicado No. 76001-33-33-000-2020-00408-00, dentro del cual se ordenó remitir al Despacho del Magistrado Fernando Augusto García Muñoz, por unidad de materia con el Decreto No. 048 del 25 de marzo de 2020, radicado bajo el No. 76001-23-33-000-2020-00407-00.

Con ocasión de lo anterior, el Magistrado Fernando Augusto García Muñoz, mediante Auto del 15 de mayo de 2020, resolvió:

**“PRIMERO:** Estarse a lo resuelto en el auto de fecha 14 de abril de 2020 -que no avocó el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 048 del 25 de marzo de 2020, con respecto al Decreto No. 049 del 25 de marzo de 2020, que adicionó al primero, proferido por el Alcalde Municipal de El Águila, acorde con lo explicado en la parte motiva de esta providencia”.

En dicha providencia, el Magistrado ponente consideró que el Decreto No. 048 del 25 de marzo de 2020, efectivamente se constituye en el acto principal, adicionado por el Decreto No. 049 del 25 de marzo de 2020, inicialmente repartido al Magistrado Jhon Erick Chaves Bravo, para el estudio de control inmediato de legalidad, y en tal virtud, ordenó estarse a lo resuelto en la providencia de fecha 14 de abril de 2020, teniendo en cuenta que las medidas allí adoptadas no se dictaron en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Gobierno Nacional, sino que persiguen ampliar las

directrices encaminadas a prevenir y mitigar el riesgo del contagio del Coronavirus (COVID-19) y su propagación exponencial en el Municipio de El Águila.

## **1.2. EL RECURSO DE SUPLICA.**

La Procuradora 19 Judicial II para asuntos administrativos Delegada ante esta Corporación, presentó los siguientes recursos de súplica: **(i)** el 20 de abril de 2020, contra del Auto del 14 de abril de 2020 y **(ii)** el 20 de mayo de 2020 en contra del Auto del 15 de mayo de 2020, proferidos por el Magistrado Fernando Augusto García Muñoz.

Revisado los recursos, el Ministerio Público presentó los siguientes **argumentos de disenso en común** en contra de ambas providencias:

### **1.2.1. Desconoce el principio hermenéutico del efecto útil de las normas.**

Invoca el artículo 1620 del Código Civil y la sentencia C-569 de 2004 para ilustrar el principio del efecto útil de las normas jurídicas, según el cual, a su juicio, *«cuando de una disposición jurídica deriven dos o más interpretaciones, una de la que se emanan efectos y otra en la que no los produce; o una en la que produzca más efectos que en otra, se habrá de preferir aquella interpretación que produzca plenos efectos»*.

Señala que el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA por unidad de materia-, permite dos interpretaciones: una restrictiva, que fue la que adoptó el ponente, limitando el control a las medidas extraordinarias, y que afirma, desconoce el efecto útil de las referidas normas, porque le atribuye un efecto menor; y una extensiva, que como su nombre lo indica extiende el control a medidas ordinarias y extraordinarias, que es la interpretación que defiende el recurrente, en tanto considera que no existe en ellas distinción entre las atribuciones ordinarias de policía y las que van más allá.

### **1.2.2. Desconocimiento del principio de No distinción**

Manifiesta que este principio tiene como fundamento es el artículo 27 del Código Civil, el cual dicta que el intérprete no puede distinguir si el legislador no lo hizo, de ahí que *«cuando en una disposición jurídica, no se haga distinción entre los supuestos que cobija y los que no, y salvo que dicha distinción esté prevista en otra disposición del sistema jurídico, se habrá de entender que todos los supuestos fácticos se regirán por la misma»*.

Aduce que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no distinguió frente al contenido de la decisión administrativa susceptible de control (facultades ordinarias o extraordinarias), pues únicamente exigía: i) que fuera de carácter

general, ii) que fuera dictada en ejercicio de función administrativa y iii) que «ocurra en el escenario fáctico del estado de excepción»<sup>3</sup>.

Expone que, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señala que, “*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”. Que como se evidencia de una lectura desprevenida, la norma NO hace distinción frente al contenido de la medida administrativa. Únicamente se exige que: (i) sea de carácter general, (ii) sea ejercicio de función de administrativa y (iii) ocurra en el escenario fáctico del estado de excepción.

### **1.2.3. Desconocimiento del deber funcional de juzgar**

Señala que, en consonancia con el artículo 48 de la Ley 153 de 1887 y la sentencia C-083 de 1995, los jueces y magistrados deben procurar emitir un fallo de fondo en los asuntos sometidos a su consideración y evitar decisiones inhibitorias, que, en caso de no estar justificadas, constituirán una denegación de justicia.

Considera que asumir, desde el auto inicial, que no se avoca conocimiento, porque se trata de una competencia ordinaria, específicamente, porque se trata de un acto administrativo que guarda relación con la pandemia COVID-19 pero que no es desarrollo del decreto legislativo -aunque, precisamente, el estado de excepción tiene como finalidad combatir los efectos de la pandemia-, equivale a (i) desconocer que este tipo de actos administrativos están dentro de los supuestos previstos en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y (ii) anticiparse a señalar la naturaleza y al contenido del acto administrativo, lo cual, por supuesto, exige de un análisis material o de fondo, propio de la sentencia y no del auto admisorio.

### **1.2.4. Desconocimiento de la naturaleza particular del control judicial**

Sostiene el recurrente que anticiparse a no asumir conocimiento del control de legalidad, significa negarse a un control judicial que tiene una intensidad diferente en estado de normalidad que, en un estado de anormalidad, con el argumento de que es una competencia ordinaria cuando, precisamente, el uso de la competencia ordinaria, tiene un prisma particular a la luz del Estado de Excepción.

### **1.2.5. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19**

---

<sup>3</sup>Respecto de ese tercer requisito invocó las siguientes sentencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: i) del 2 de noviembre de 1999, radicación 04-037, y ii) del 31 de mayo de 2011, expediente 11001-03-15-000-2010-00388-00.

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-407-00, Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020  
AUTORIDAD: Municipio de El Águila, Valle  
Pág. No. 5 de 13



Trajo a colación el pronunciamiento del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda, mediante auto interlocutorio 296-2020 del 15 de abril de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00, en la que se dispuso: *"...es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional. Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva."*

Ahora bien, el Ministerio Público presentó un **argumento de disenso solamente** en contra del Auto del 15 de mayo de 2020:

#### **1.2.6. El decreto Municipal 049 SI desarrolla un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de emergencia**

Manifestó que el decreto Municipal 049 del 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal del Águila, no solo declara la Urgencia manifiesta en su territorio, sino que adicionalmente lo hace en razón de la Pandemia COVID 19, y como resultado de ello dispone proceder en los términos del literal a, numeral 4, del artículo 20 de la ley 1150 de 2007, es decir, se auto faculta para hacer uso de la contratación directa como consecuencia de la urgencia manifiesta, aunado a lo anterior, dispone también, realizar los traslados presupuestales internos necesarios en la vigencia.

Por lo anterior, considera que el decreto del nivel territorial, si bien no alude expresamente en su motivación y literalidad al decreto legislativo 440 de marzo 20 de 2020, efectivamente lo desarrolla, al acompasar sus decisiones a este, al apartarse de la normatividad ordinaria en materia de Contratación Estatal, como consecuencia de la operancia de un estado de excepción decretada en el territorio nacional.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.2. COMPETENCIA**

La Sala Plena es competente para asumir el conocimiento del recurso conforme el artículo 246 del CPACA, teniendo en cuenta que, al tenor del artículo 185 ídem, las decisiones que se asuman en el ámbito del control inmediato de legalidad únicamente pueden ser proferidas por el Magistrado Ponente, en la sustanciación, y por la Sala Plena, en la sentencia, por lo que en estos casos el ponente actúa como integrante de la totalidad del Tribunal

### **2.3. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE SÚPLICA.**

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-407-00, Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020  
AUTORIDAD: Municipio de El Águila, Valle  
Pág. No. 6 de 13



Conforme el artículo 246 del CPACA, el recurso de súplica procede contra autos de naturaleza apelable, pero que son dictados en sede de segunda o única instancia por un cuerpo colegiado, concretamente el Magistrado Ponente. Señala la norma que el recurso también procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

Lo anterior indica que el recurso de súplica es procedente en el caso bajo estudio atendiendo la naturaleza del auto cuestionado y la instancia en que fue proferido, habida cuenta que la decisión que se abstiene de asumir conocimiento del control inmediato de legalidad, por poner fin al proceso, es de naturaleza apelable al tenor del numeral 3 del artículo 243 del CPACA, misma que fue asumida en un proceso de única instancia, conforme el artículo 151 ídem.

#### **2.4. OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE SÚPLICA**

El auto recurrido fue notificado a través de la Secretaría de la Corporación, vía electrónica, el día 13 de abril de 2020.

El Agente del Ministerio Público interpuso el recurso de súplica contra dicha providencia el día 15 de abril de 2020 es decir, dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación y sobre el mismo se corrió el término de dos (2) días a la parte contraria, según la nota secretarial y los anexos allegados digitalmente al Despacho del Ponente.

#### **2.5. PROBLEMA JURÍDICO**

En los términos del recurso de súplica, a la Sala le corresponde determinar si el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, únicamente exige para su activación que los actos a analizar sean *i)* de carácter general, *ii)* proferidos en ejercicio de la función administrativa y *iii)* que ocurran en el escenario fáctico del estado de excepción, sin hacer distinción frente al contenido de la medida, ordinario o extraordinario, o si el acto desarrolla o no decreto legislativo alguno proferido en el marco de un estado de excepción.

#### **2.6. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**

De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contará con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

De esta manera, la Carta Constitucional en el artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y como consecuencia de ello ha expedido varios decretos legislativos.

En lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 de la Constitución Política, se expidió la Ley 137 de 1995-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los mencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 al revisar la constitucionalidad de la referida disposición, recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales; en particular consideró lo siguiente:

"Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley".

Como queda evidenciado, la norma es clara en establecer que el control judicial ahí dispuesto recae sobre los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por virtud de los estados de excepción. El Consejo de Estado ha seguido esta línea de forma consistente en su jurisprudencia<sup>4</sup>.

El control de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, fue incluido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)<sup>5</sup>, que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la correspondiente autoridad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

De conformidad con las normas mencionadas, 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 dictados por el Presidente de la República. Sobre esa segunda característica, téngase en cuenta que el acto administrativo deberá contener disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de algún decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo).

Sin embargo, recientemente, mediante providencia del 15 de abril de 2020<sup>6</sup>, el consejero William Hernández Gómez expuso algunas razones para sustentar que, dadas las circunstancias que se predicen del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por la pandemia del Covid-19, el control inmediato de legalidad debía recaer sobre todos actos administrativos expedidos a partir de la declaratoria del Estado de Excepción y que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, así no estuvieran desarrollando decretos legislativos.

En efecto, explicó que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el

---

<sup>4</sup> A este respecto ver, entre otras, de esta Corporación, las decisiones del 21 de junio de 1999, expediente No. CA-0203; del 2 de noviembre de 1999, expediente No. CA-037; del 20 de octubre de 2009, expediente No. 11001-03-15-000-2009-00549-00; del 31 de mayo de 2011, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00388-00; del 8 de junio de 2014, expediente No. 11001-03-15-000-2011-01127-00 y del 24 de mayo de 2016, expediente No. Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00, entre otras.

<sup>5</sup> Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

<sup>6</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00.

Gobierno Nacional.

En este pronunciamiento aislado se defendió que el derecho a la tutela judicial efectiva, pródigamente protegido en sendos instrumentos de derecho convencional y superior, no puede ser garantizado en las condiciones actuales de aislamiento dada la multiplicidad de factores que impiden a los interesados ejercer el derecho de acción para revisar así las medidas gubernamentales asumidas desde la declaratoria de emergencia dispuesta para atender la pandemia. Que factores como las limitaciones en la movilidad de las personas, la suspensión de términos y el cerramiento de los despachos judiciales de cara a la atención al público, impiden el ejercicio de la vía judicial idónea para revisar tales decisiones, entendiéndose el medio de control de simple nulidad. Que, si bien no todas esas medidas desarrollan, en estricto sentido, decreto legislativo alguno derivado de la declaratoria de estado de excepción e inclusive muchas de ellas se fundamentan en facultades ordinarias, en todo caso debe ejercerse el control inmediato frente a todas ellas en atención a que pueden desembocar en restricciones arbitrarias a los derechos humanos, o quedan sin control.

Respecto de esta posición, la Sala se pronunció en el sentido de no acoger los argumentos allí expuestos y sostener, por el contrario, que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA procede únicamente respecto de actos administrativos que desarrollen decretos legislativos. Se transcriben los apartes pertinentes *inextenso*, por reflejar la posición actual de esta Corporación al respecto<sup>7</sup>:

“(…)

47. Lo primero que debe destacarse es que la interpretación propuesta toma en consideración circunstancias que no se predicán de todos los Estados de Excepción, sino de este en particular. Es decir, esa postura interpreta el artículo 20 de la Ley 137 de la 1994 de tal manera que solo encuentra justificación en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del Covid-19, pero que no resultaría válida en otros Estados de Excepción.

48. Ello permite reafirmar que el criterio material que determina la procedencia del control inmediato de legalidad es el de la naturaleza del acto administrativo como desarrollo de decretos legislativos, que encuentra justificación en todos los Estados de Excepción, y no únicamente en el declarado mediante Decreto Legislativo 417 de 2020.

49. Ahora, a juicio de la Sala, hacer extensivo el control inmediato de legalidad no es una medida idónea ni proporcionada para solucionar la preocupación que sirvió de fundamento a esa postura.

50. No es idónea porque no es una solución efectiva: en efecto, el Gobierno Nacional pudo haber dispuesto el aislamiento preventivo obligatorio sin necesidad de declarar el Estado de Emergencia —correspondió al ejercicio de la competencia

---

<sup>7</sup> Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Sala Plena. Auto del 23 de abril de 2020. M.P. Patricia Feuillet Palomares.

atribuida por el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política—, en cuyo caso las medidas administrativas adoptadas en ejercicio de competencias ordinarias para hacer frente a la pandemia no estarían sujetas a control inmediato de legalidad, a pesar de que se pudiera constatar la dificultad para promover el medio de control de nulidad simple.

51. Es más, hoy en día el aislamiento preventivo obligatorio se mantiene (junto con todas las circunstancias que dificultan la interposición del medio de control de simple nulidad) sin que haya habido necesidad de prorrogar el Estado de Excepción, lo que supone que, ahora, las medidas administrativas que querían incluirse en control inmediato de legalidad no lo estarán. En otras palabras, la interpretación sui generis dada al artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no soluciona la aparente restricción del derecho a la tutela judicial efectiva, pues, se reitera, actualmente las medidas administrativas adoptadas para hacer frente a la pandemia y expedidas en ejercicio de competencias ordinarias no son pasibles del control inmediato de legalidad, aun cuando se mantiene la dificultad para cuestionarlas en ejercicio del medio de control de simple nulidad.

52. Por otra parte, la interpretación dada es desproporcionada en relación con el principio de justicia rogada que se mantiene en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ese principio de justicia rogada puede constatarse a partir de la presunción de legalidad de los actos administrativos (artículo 88 del CPACA) y del deber que se le impone al demandante de indicar las normas violadas y el concepto de violación cuando se impugna un acto administrativo (numeral 4º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011)19.

53. En efecto, los actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de competencias ordinarias pueden ser cuestionados bajo el medio de control de simple nulidad: ese es el control judicial que ha dispuesto el legislador (artículo 137 del CPACA). Las reglas que imperan en ese tipo de control judicial exigen que el análisis se realice frente a las normas invocadas en la demanda, y no de manera integral. Ello es una manifestación del principio de justicia rogada.

54. Siendo así, la Sala estima que es desproporcionado sustituir el control judicial previsto por el legislador para actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de competencias ordinarias, que es un control limitado a las normas invocadas por la persona que cuestiona la legalidad, por un control integral, que es el que se predica del control inmediato de legalidad. No es conveniente que el poder judicial ejerza un control bajo reglas distintas a las definidas por el legislador”

Las consideraciones anteriores, en manera alguna excluyen del control de legalidad los actos administrativos de carácter general expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria, para los cuales se encuentran los medios ordinarios contemplados en el ordenamiento jurídico como el de nulidad por inconstitucionalidad y simple nulidad, pues de conformidad con el Acuerdo No. PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentran excepto de la suspensión de términos judiciales en materia de lo contencioso administrativo.

## 2.7. CASO CONCRETO

Los decretos municipales objeto de estudio, esto es, (i) el Decreto 048 del 25 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA CALAMIDAD PÚBLICA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL ÁGUILA VALLE DEL CAUCA", en su artículo primero, ordenó declarar la situación de calamidad pública en el Municipio de El Águila, Valle del Cauca, por el término de dos (2) meses y (ii) el Decreto 049 del 25 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL ÁGUILA VALLE DEL CAUCA", ordenó, en su artículo primero, declarar la Urgencia Manifiesta "para conjurar la situación excepcional que por la emergencia sanitaria y de salud que representa la Pandemia del Coronavirus COVID-19 en el País, el Departamento y el Municipio de El Águila".

En la justificación normativa en el primer decreto solo se menciona el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 y los artículos 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012. Por su parte el Decreto 049 del 25 de marzo de 2020, se tuvo en cuenta solamente los artículos 41, inciso 4, y 42 de la Ley 80 de 1993 y el literal a, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

El Alcalde como jefe de la administración municipal, en el Decreto 048 del 25 de marzo de 2020, consideró necesario declarar la Calamidad Pública en el Municipio de El Águila, Valle del Cauca, argumentando la observancia de afectación de la población de ese municipio y la posible evolución del Covid-19, sustentando su decisión en el Acta de Consejo Extraordinario de Gestión del Riesgo No. 01 de marzo 20 de 2020 del CMGRD de ese ente territorial.

Por su parte, en el Decreto 049 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de El Águila señaló que la declaratoria de la calamidad pública, se tomó con ocasión a la reunión extraordinaria del 18 de marzo de 2020 del Comité de Riesgo, en donde se recomendó esta acción con el fin de prevenir, contener y mitigar la problemática que se presenta con ocasión al Coronavirus Covid- 19.

Ahora bien, debe indicar la Sala que sobre tales asuntos existen también reglas especiales diseñadas por 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".

En este sentido se recuerda que, para la fecha de expedición de los decretos municipales objeto de control inmediato de legalidad, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, fundado en el artículo 215 de la Carta Superior, declaró el estado de excepción de emergencia

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-407-00, Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020  
AUTORIDAD: Municipio de El Águila, Valle  
Pág. No. 12 de 13



económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; en las consideraciones anunció que era necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 y el Decreto 111 de 1996, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.

El desarrollo de lo anterior fue expedido el mencionado Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, donde se adoptan, entre otras, la contratación de urgencia (artículo 7) y la adición y modificación de contratos estatales (artículo 8) para las entidades estatales.

En tal virtud, es evidente que los Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipio de El Águila, Valle del Cauca, desarrolla la materia contenida en el Decreto Ley 440 de 2020, es decir, aplica disposiciones que constituyen asuntos regulados en un Decreto Legislativo dictado con fundamento en el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional, dándose así los supuestos legales para que la Corporación asuma su estudio por medio del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA.

En suma, prospera el recurso de súplica y se revocará las providencias impugnadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca,

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

## RESUELVE:

**PRIMERO: PRIMERO: REVOCAR** los autos interlocutorios del 14 de abril de 2020 y 15 de mayo de 2020, proferidos por el M.P. FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ, mediante el cual no avocó el conocimiento de los Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el Alcalde municipal de El Águila, Valle del Cauca, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En su lugar, la **Sala ORDENA** al ponente que provea sobre la admisión del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA sobre los Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el Alcalde municipal de El Águila, Valle del Cauca.

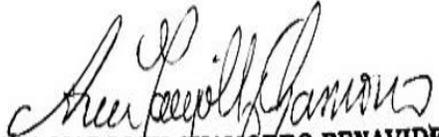
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-407-00, Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020  
AUTORIDAD: Municipio de El Águila, Valle  
Pág. No. 13 de 13



**SEGUNDO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a el Municipio de El Águila y a la delegada del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**TERCERO: DEVOLVER** el expediente al despacho de origen, con las anotaciones de rigor.

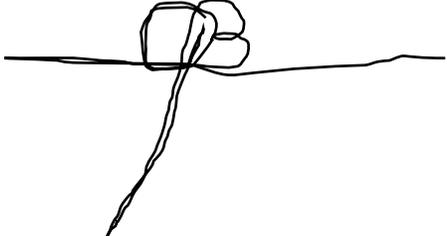
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada

  
**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada

  
**OMAR EDGAR BORJA SOTO**

  
**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado

  
**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-407-00, Acumulado 76001-23-33-000-  
2020-408-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020  
AUTORIDAD: Municipio de El Águila, Valle  
Pág. No. 14 de 13

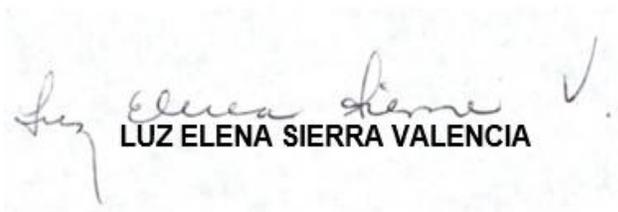


**JHON ERIC CHAVES BRAVO**  
Salva Voto



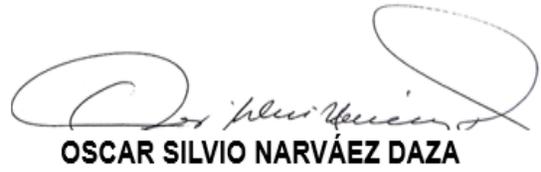
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

Salva voto parcial



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

Salva voto parcial



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

Salva voto parcial



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**

Salva voto parcial



**OSCAR ALONSO VALERO NISIMLAT**

Salva voto parcial

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

<b>Radicación:</b>	76001-23-33-000-2020-407-00,Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00
<b>Medio de Control:</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Acto Administrativo:</b>	Decretos 048 y 049 del 25demarzo de 2020
<b>Autoridad:</b>	Municipio de El Águila, Valle
<b>Asunto:</b>	Resuelve Recurso De Súplica
<b>Magistrado Ponente:</b>	Víctor Adolfo Hernández Díaz

SALVAMENTO DE VOTO.

Con respeto por lo decidido por la Sala Plena considero que debió confirmarse las providencias del 14 de abril de 2020 y el 15 de mayo de 2020, emitidas por el Magistrado Fernando Augusto García Muñoz, por las siguientes razones:

Los actos administrativos del Municipio de El Águila Decreto 048<sup>1</sup> y el Decreto 049<sup>2</sup> del 25 de marzo 2020 no desarrolla ni reglamenta los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción, ya que el primero ordenó declarar la situación de calamidad pública en el Municipio de El Águila, Valle del Cauca, por el término de dos (2) meses y el segundo declara la urgencia manifiesta generada por la pandemia del covid-19 en el municipio de el Águila Valle del Cauca.

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.

El primero ya que declara la calamidad y el segundo 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.**

<sup>1</sup>“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA CALAMIDAD PÚBLICA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL AGUILA, VALLE DEL CAUCA”.

<sup>2</sup>“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL AGUILA VALLE DEL CAUCA”.

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-407-00, Acumulado 76001-23-33-000-2020-408-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020  
AUTORIDAD: Municipio de El Águila, Valle  
Pág. No. 2 de 13



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, el mencionado decreto no desarrollo normas en materia de urgencia, solo dando por probada la causa de la declaratoria de urgencia, por ello, el Municipio al expedir el Decreto, que por conexidad se acumula al de declaratoria de calamidad, 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 de los Municipios que independientemente de existir o no lo reglado por el Presidente, pueden ejercerse autónomamente, así mismo las medidas que consecuentemente surjan de tal 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 ordena asumir los Decretos del Municipio, por este especial tramite que de ninguna manera le era aplicable.

Fecha ut supra.

Atentamente,

JHON ERICK CHAVES BRAVO.

Magistrado.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

**MAGISTRADO PONENTE: VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**

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

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>EXPEDIENTES:</b>	76001-23-33-000-2020-407-00, acumulado con el 76001-23-33-000-2020-408-00
<b>ACCIONANTE:</b>	De oficio
<b>ACCIONADO:</b>	Decretos 048 y 049 demarzo 25 de 2020, municipio de El Águila
<b>PROVIDENCIA:</b>	Auto interlocutorio No. 267 que resuelve recurso de súplica

**SALVAMENTO PARCAL DE VOTO DEL MAGISTRADO  
OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA**

Con todo respeto me dirijo a la honorable Sala Plena, para sustentar mi salvamento parcial de voto a la decisión tomada por la mayoría en el auto interlocutorio de la referencia, donde resolvió revocar los autos interlocutorios de abril 14 y mayo 15 de 2020, proferidos por el M.P. Fernando Augusto García Muñoz, mediante los cuales no avocó el conocimiento de los Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde municipal de El Águila.

A mi modo de ver y pese a que se acumularon los dos procesos que inicialmente se habían abierto a cada uno de los decretos 2020-00407 para el Decreto 048 de marzo 25 de 2020 y 2020-00408 para el Decreto 049 de la misma fecha, ambos dictados por el alcalde del Municipio de El Águila, solo uno de ellos cumplía con los presupuestos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual estimo que la providencia que resolvió el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Público debió revocar solo el auto del ponente que decidió no avocar el conocimiento del Decreto 049, puesto que el Decreto 048, bajo el criterio que ha adoptado la Sala Plena en estos casos, entiendo que no es pasible de dicho control, en razón a que este último no desarrolla decreto legislativo alguno.

Esta posición en manera alguna riñe con la decisión de acumular los dos procesos que empezaron separados, puesto que por razones de eficacia, celeridad y economía procesal, principios que rigen toda la actuación adjetiva de la jurisdicción de conformidad con el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, era perfectamente procedente hacerlo, bajo los motivos suficientemente expuestos en la respectiva providencia que decidió dicha acumulación y a la cual sobra referirme porque ya está expuesta y como dije, la comparto.

Tampoco, nada impedía que la providencia de Sala Plena decidiera por separado en un solo acto, confirmar el auto que dispuso no avocar el conocimiento del Decreto 048 de marzo 25 de 2020 expedido por el alcalde municipal de El Águila y revocar el que dispuso no avocar el conocimiento del Decreto 049 de la misma fecha y origen.



En el auto interlocutorio que resolvió el recurso de súplica, expresa la Sala Plena, entre otros aspectos, que:

*“El Alcalde como jefe de la administración municipal, en el Decreto 048 del 25 de marzo de 2020, consideró necesario declarar la Calamidad Pública en el Municipio de El Águila, Valle del Cauca, argumentando la observancia de afectación de la población de ese municipio y la posible evolución del Covid-19, sustentando su decisión en el Acta de Consejo Extraordinario de Gestión del Riesgo No. 01 de marzo 20 de 2020 del CMGRD de ese ente territorial.*

*Por su parte, en el Decreto 049 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de El Águila señaló que la declaratoria de la calamidad pública, se tomó con ocasión a la reunión extraordinaria del 18 de marzo de 2020 del Comité de Riesgo, en donde se recomendó esta acción con el fin de prevenir, contener y mitigar la problemática que se presenta con ocasión al Coronavirus Covid- 19.*

*Ahora bien, debe indicar la Sala que sobre tales asuntos existen también reglas especiales diseñadas por 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".*

*En este sentido se recuerda que, para la fecha de expedición de los decretos municipales objeto de control inmediato de legalidad, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, fundado en el artículo 215 de la Carta Superior, declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; en las consideraciones anunció que era necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 y el Decreto 111 de 1996, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.”*

De donde se puede concluir que mediante el Decreto 048 de marzo 25 de 2020 **POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA CALAMIDAD PUBLICA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL AGUILA VALLE DEL CAUCA**, el alcalde municipal de El Águila, tomó como medida principal y determinante, entre las demás la de *declarar la situación de calamidad pública* en su municipio, sin que con ello desarrollara ningún decreto legislativo, puesto que ya ha señalado la Sala que el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 pese a ser un decreto legislativo, ser un decreto de declaratoria no contiene materias a desarrollar mediante las medidas administrativas generales a diferencia de los decretos legislativos de desarrollo, que sí se comportan como verdaderas leyes contienen material para ser desarrollado con los antedichos actos administrativos.

En oposición a ello, mediante el Decreto 049 de marzo 25 de 2020 **POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL AGUILA VALLE DEL CAUCA**, el alcalde municipal de El Águila, dicta como bandera entre las demás, de este acto administrativo declarar la urgencia manifiesta, cuyo propósito no era otro que dar aplicación al literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y a los artículos 41 y 42, como claramente lo expresa en sus considerandos 11, 12, y 13 del mencionado decreto municipal, esto es, que dicha declaratoria se pudiera hacer sin necesidad de demostrar los motivos fácticos sino con la sola declaración del estado de excepción, conforme al



artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020.

De donde es fácil entender que, en consonancia con los postulados de la Sala Plena, que en el primer caso el decreto 048 no desarrolla decreto legislativo alguno y en el segundo el Decreto 049 sí lo hace, pues es evidente que desarrolla el Decreto 440 de marzo 20 de 2020, artículo 7º.

Esta situación también fue advertida por el Ministerio Público, quien en su recurso expuso lo siguiente (según lo cita la propia providencia de la que me estoy apartando parcialmente):

*“Ahora bien, el Ministerio Público presentó un **argumento de disenso solamente** en contra del Auto del 15 de mayo de 2020:*

**1.2.1. El decreto Municipal 049 SI desarrolla un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de emergencia**

*Manifestó que el decreto Municipal 049 del 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal del Águila, no solo declara la Urgencia manifiesta en su territorio, sino que adicionalmente lo hace en razón de la Pandemia COVID 19, y como resultado de ello dispone proceder en los términos del literal a, numeral 4, del artículo 2o de la ley 1150 de 2007, es decir, se auto faculta para hacer uso de la contratación directa como consecuencia de la urgencia manifiesta, aunado a lo anterior, dispone también, realizar los traslados presupuestales internos necesarios en la vigencia.*

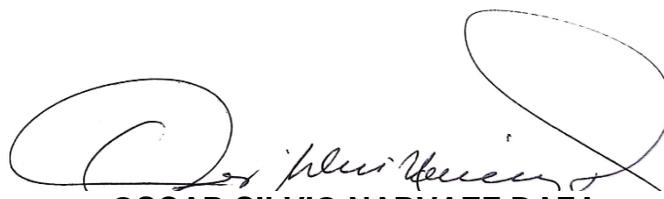
*Por lo anterior, considera que el decreto del nivel territorial, si bien no alude expresamente en su motivación y literalidad al decreto legislativo 440 de marzo 20 de 2020, efectivamente lo desarrolla, al acompasar sus decisiones a este, al apartarse de la normatividad ordinaria en materia de Contratación Estatal, como consecuencia de la operancia de un estado de excepción decretada en el territorio nacional.”*

Con lo cual, pese a su recurso de súplica, tácitamente admitía el Ministerio Público que el Decreto 048 no desarrollaba un decreto legislativo.

**CONCLUSIÓN.**

Es por todo lo expuesto que considero que la Sala debió confirmar el auto del ponente que decidió no avocar el conocimiento del Decreto 048 de marzo 25 de 2020 dictado por el alcalde municipal de El Águila, además de revocar el otro. De ahí que mi disenso sea solo parcial.

De la honorable Sala Plena,

  
**OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA**  
Magistrado.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADO: 2020-00407-00 (ACUM. 2020-00408-00)  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETOS 048 Y 049 DEL 25 DE MARZO DE 2020  
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE EL AGUILA

### SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

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

Con el debido respeto por la decisión mayoritaria de la Sala, nos permitimos salvar el voto parcialmente en la providencia que revocó los autos interlocutorios de fechas 14 de abril y 15 de mayo de 2020, proferidos por el M.P. FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ, mediante los cuales no avocó el conocimiento de los Decretos 048 y 049 del 25 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el Alcalde municipal de El Águila.

Endicha providencia se expone que los aludidos Decretos desarrollaban la materia contenida en el Decreto Ley 440 de 2020, es decir, que aplicaban disposiciones que constituían asuntos regulados en un Decreto Legislativo dictado con fundamento en el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional, dándose así los supuestos legales para que la Corporación asumiera su estudio por medio del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA.

Debemos recordar que el Decreto No. 048 del 25 de marzo de 2020 decretó la calamidad pública generada por la pandemia del Covid-19 en el municipio de El Águila (Valle del Cauca), mientras que el Decreto No. 049 de la misma fecha declaró la urgencia manifiesta generada por la pandemia del Covid-19 en el mismo ente territorial.

Se precisa que el Decreto No. 049 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de El Águila, fue repartido inicialmente al magistrado JHON ERCIK CHAVES BRAVO, quien lo remitió al despacho del magistrado FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ al considerar que se configuraba la unidad de materia entre los actos administrativos.

A nuestro juicio, las medidas dictadas en dichos actos administrativos, pese a tener la misma fuente—Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia por ocasión del Covid-19—, no regulaban, prorrogan ni extendían la misma medida, pues las declaratorias de calamidad pública y de urgencia manifiesta tienen regímenes jurídicos diferentes.

Sin embargo, dicho aspecto no hace parte del auto del cual nos apartamos parcialmente, toda vez que, al pronunciarse respecto del Decreto 049 de 2020, mediante auto de fecha 15 de mayo de 2020 (en el que se estuvo a lo resuelto en providencia de fecha 14 de abril de 2020, que no avocó el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 048 del 25 de marzo de 2020), el magistrado FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ asumió la respectiva competencia frente a ambos actos administrativos.

Ahora, a nuestro juicio, el Decreto No. 048 del 25 de marzo de 2020 que declaró la calamidad pública en el Municipio de El Águila no desarrollaba el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"*, dictado por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En este punto debemos explicar que el artículo 7º de dicho Decreto Legislativo dispuso medidas relativas a la contratación de urgencia y no frente a la situación de calamidad pública, disponiendo que *"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”.

Debe señalarse a su vez, que el Decreto 048 del 25 de marzo de 2020, adoptó disposiciones tendientes a la declaratoria de la situación de calamidad pública en el Municipio de El Águila Valle del Cauca, con ocasión del covid-19, bajo el marco de la Ley 1523 de 2012<sup>1</sup>, las cuales no son medidas de carácter legislativo, sino que comprenden medidas extraordinarias de orden público, de conformidad con lo previsto en el artículo 315<sup>2</sup> de la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

En virtud de lo expuesto, se puede concluir que si bien, el Estado de emergencia declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se fundamentó entre otros aspectos, en la grave “calamidad pública” por el crecimiento exponencial del brote del coronavirus covid-19 en todo el territorio nacional, y dicha declaratoria de estado de excepción a su vez, sirvió de base para la adopción de medidas de urgencia en materia de contratación estatal, tales como las contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020; sin embargo, es claro que entre una figura y otra- calamidad pública y urgencia manifiesta- existen diferencias circunstanciales, presupuestales, contractuales y temporales.

---

<sup>1</sup>“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup>**ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

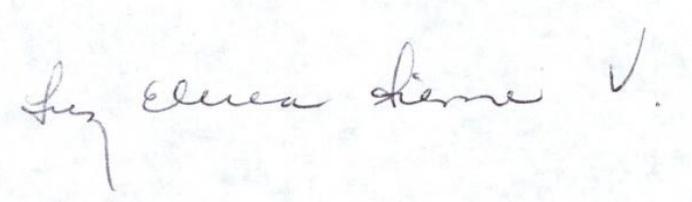
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio”.

<sup>3</sup>**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”.

Por todo lo expuesto, debía confirmarse el auto suplicado de fecha catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020), mediante el cual el Magistrado FERNANDO AUGUSTO GARCIA resolvió no avocar el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 048 del 25 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA CALAMIDAD PÚBLICA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE EL AGUILA, VALLE DEL CAUCA"*; pues a diferencia del Decreto No. 049 de la misma fecha, que declaró la urgencia manifiesta en dicho territorio, no desarrollaba un Decreto Legislativodictado por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Dejamos así expuestas las razones que motivaron que nos apartáramos parcialmente de la decisión mayoritaria de la Sala.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luz Elena Sierra Valencia' with a checkmark at the end.

**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**  
Magistrada

A stylized handwritten signature in black ink, appearing to read 'Patricia Feuillet Palomares'.

**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**  
Magistrada

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

#### SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

<b>EXPEDIENTE:</b>	76001-23-33-000-2020-00408-00
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE EL AGUILA
<b>ACTO:</b>	DECRETOS 048 Y 049 DE 2020
<b>SENTENCIA:</b>	12 DE JUNIO DE 2020
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>MAGISTRADO PONENTE:</b>	VICTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ

---

Con mi acostumbrado respeto por la decisión de la Sala Plena, me aparto de no analizar la situación del Decreto 048 de marzo 25 de 2020 que decreta a calamidad pública en el municipio de El Águila, norma que no desarrolla ningún Decreto Legislativo derivado del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional.

El criterio expuesto por la Sala es que no se cuestionó la providencia que remitió el Decreto 048 de 2020 por unidad de materia y para acumular al expediente en curso sobre el Decreto 049 de marzo 25 de 2020.

Sin embargo en mi criterio no puede desligarse el Decreto 048 de 2020 de la suerte del expediente al cual se le acumuló, de tal manera que si existe discrepancia sobre la admisibilidad en el expediente de acumulación, nada impide extender el estudio frente al citado decreto para analizar si desarrolla un Decreto Legislativo derivado de un estado de excepción constitucional.

En esa medida, el Decreto 048 de marzo 25 de 2020 declara la calamidad pública y dispone que la actividad contractual se adelantará en los términos del artículo 66 de la ley 1523 de 2012. Como se observa toda la argumentación y el objeto del acto administrativo local se funda en facultades ordinarias sin aludir a facultades consignadas en medidas de carácter general expedidas como desarrollo de un estado de excepción constitucional.

Inclusive si se compara con el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo 2020 en lo referente a la contratación estatal, en particular sobre la urgencia manifiesta, se observa que la regla especial adoptada es el dar por acreditado el hecho que da lugar a la figura contractual de urgencia, es decir, queda la autoridad administrativa relevada de adelantar un esfuerzo argumentativo y probatorio para demostrar las circunstancias

que la originan como exigencia legal del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Sobre este aspecto particular, ninguna referencia sobre contratación por urgencia manifiesta es objeto de la norma territorial, por ello el Decreto Legislativo 440 de 2020 no integra el marco de referencia al cual deba ajustarse desde el punto de vista legal el Decreto 048 de 2020.

Así entonces, la norma local se limita a invocar causales y reglas de la Ley 1523 de 2012 para habilitar la contratación directa en la forma como la desarrollan los particulares, es decir, sin que se le aplique el estatuto contractual estatal salvo los principios consagrados en la Ley 80 de 1993.

En esa medida debió la Sala oficiosamente excluir del conocimiento del medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA al Decreto 048 de 2020.

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

Magistrado,

  
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Magistrado

Fecha up supra