



**Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SALA PLENA**

Barranquilla, diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020)

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-000-2020-00187-00-W
<b>Medio de control</b>	Control inmediato de legalidad.
<b>Remitente</b>	Alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico.
<b>Acto Objeto de Control</b>	Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 <i>"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	Oscar Wilches Donado.

**I.- ASUNTO.**

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico a realizar el control de legalidad al Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**II.- ANTECEDENTES.**

**2.1.-** El artículo 215 de la Carta Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

**2.2.-** El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *"estatutaria de los Estados de Excepción"*.<sup>1</sup>

**2.3.-** La Organización Mundial de la Salud<sup>2</sup>, el 11 de marzo de 2020, declaró que el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

<sup>2</sup> El Convenio constitutivo de la Organización Mundial de la Salud fue adoptado por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor internacional el 7 de abril de 1948. El Convenio fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 19 de 13 de mayo 1959; y está en vigor para el Estado colombiano.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

**2.4.-** El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020<sup>3</sup> *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*, declaró la emergencia sanitaria y adoptó unas medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, esta entidad desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

**2.5.-** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020<sup>4</sup>, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, *"[...] con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 [...]"*.

**2.6.-** El alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico expidió el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio"*, objeto de control inmediato de legalidad. Lo anterior, señala, ante la necesidad de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio, requiriendo adelantar sin mayor dilación los actos contractuales necesarios para atender la emergencia presentada, lo que conlleva a contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que permitan auxiliar sin espera a la población, lo cual es imposible a través de los procedimientos de selección establecidos en la ley 1150 de 2007, debiendo conjurarse esta situación a través de la declaratoria de urgencia manifiesta, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

**2.7.-** De conformidad con la mecánica constitucional y legal, este tipo de medidas, *"de carácter general 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"*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *"[...] Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del corona virus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus [...]"*.

<sup>4</sup> *"[...] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]"*.

<sup>5</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

**2.8.-** En los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 151.14, 136 y 185 del CPACA está previsto el trámite de dicho control inmediato de legalidad por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico.

### **III.- TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO.**

El lunes treinta (30) de marzo de 2020 la alcaldía del municipio de Sabanagrande – Atlántico, a través de su titular, señor Gustavo de la Rosa Berdejo radicó ante la Presidencia de esta Corporación para efectos del **control inmediato de legalidad** copia del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020.

El día martes treinta y uno (31) de marzo de 2020, el expediente de control fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo, siendo admitido mediante auto de la fecha en el cual dispuso: a) Dar inicio al proceso; b) Fijar un aviso en la Secretaría de la Corporación por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; c) Fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; d) Permitir y facilitar la intervención de las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control; y e) correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 numeral 5 del CPACA.

Así mismo, debido a que la versión del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 enviada por la alcaldía del municipio de Sabanagrande – Atlántico no tiene constancia de publicación<sup>6</sup>, y ante la necesidad de conocer los antecedentes administrativos, se ordenó a la alcaldía del Municipio de Sabanagrande – Atlántico que remitiera con destino a esta Corporación, en el término improrrogable de cinco (5) días, los antecedentes administrativos del referido decreto, así como copia autentica del mismo con constancia de su publicación. El anterior requerimiento fue cumplido por el ente territorial mediante memorial de 12 de mayo de 2020, circunscribiéndose a los considerandos del decreto materia de análisis.

Se dispuso igualmente **INVITAR** a la Gobernación del Departamento del Atlántico, a la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, así como a la Personería Municipal de Sabanagrande y a la Contraloría General del Departamento del Atlántico para que, conforme las competencias que le otorguen las disposiciones legales y constitucionales, presentaran por escrito, dentro del término de diez (10) días, su concepto acerca de puntos relevantes del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020.

---

<sup>6</sup> La anterior falencia no obsta para impedir el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que el inciso segundo de dicho artículo habla de la expedición de los actos administrativos, además de que la aprehensión de su conocimiento procede de oficio.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

El traslado y la invitación anteriores, fueron atendidos por el señor Procurador Delegado ante esta Corporación y asignado al despacho del Magistrado Ponente, por la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, y por la Contraloría Departamental del Atlántico.

#### **IV.- INTERVENCIONES.**

##### **4.1. Del Ministerio Público.**

**4.1.1. Procuraduría General del Nación – Procuraduría 15 Judicial II ante el Tribunal Administrativo del Atlántico.** Esta Agencia después de determinar el cumplimiento de los aspectos formales del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, esto es, (i) que es un acto de carácter general, (ii) que fue expedido por el Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico en ejercicio de su función administrativa, y, (iii) en desarrollo de decretos legislativos expedidos en los estados de excepción (Decretos 417 y 440 de 2020), pasó a realizar el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, la idoneidad, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

En tal ejercicio encontró que las medidas adoptadas en el decreto materia de análisis, eran conexas a las establecidas en el Decreto legislativo 440 de 2020, y reiteradas en el Decreto 537 de 2020, al estar dirigida, entre otros aspectos, a acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta; lo anterior, habida consideración a que el referido decreto legislativo<sup>7</sup> da por demostrado la existencia de la causal para contratar por urgencia manifiesta.

Que lo anterior es indiscutible si se afirma, por la propia Constitución, que la vida y la salud constituye el núcleo esencial de la sociedad, tornando en un imperativo su cuidado por lo que su puesta en riesgo constituye un hecho grave que obliga al Estado a tomar decisiones encaminadas a proteger su existencia. En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el decreto están plenamente justificadas como quiera que buscan proteger a un sector de la población cuyos derechos fundamentales se encuentran, en unos casos amenazados, y en otros, conculcados de forma grave e inminente.

Corolario de lo expuesto, el agente del Ministerio Público estima que las medidas previstas en el acto objeto de control son idóneas, necesarias y proporcionales para efectos de resguardar los derechos fundamentales que se ven flagrantemente afectados por la pandemia del COVID19, no sin antes advertir la necesidad de que en todo caso las autoridades administrativas, aun bajo el régimen de urgencia manifiesta, como lo ha

---

<sup>7</sup> Decreto legislativo 440 de marzo 20 de 2020. 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.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

advertido el señor Procurador General de la Nación en la Directiva 16 del 22 de abril de 2020, respeten los principios de moralidad e imparcialidad, entre otros, desarrollados por la Ley 1437 de 2011, y que de igual forma, la Constitución Política establece en su artículo 267 que los gestores fiscales, es decir, los intervinientes en la actividad contractual, deben observar los principios de economía y efectividad, entre otros.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó a esta Corporación declarar apegado al ordenamiento jurídico el acto administrativo contenido en el decreto No 044 del 25 de marzo de 2020.

**4.1.2. Defensoría del Pueblo Regional Atlántico.** Señaló que revisadas las consideraciones del decreto objeto de revisión judicial, se advierte que su principal justificación es la necesidad de contratar la construcción de obras, así como el suministro de bienes y servicios para suplir las necesidades del municipio, de cara a la declaratoria del estado de excepción por Emergencia a través del Decreto presidencial 417 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, con ocasión de la presencia en nuestro país del Coronavirus Covid 19, declarado como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Que descendiendo al caso que nos ocupa, sin temor a equívocos se puede afirmar que la situación de emergencia sanitaria que actualmente afronta el país constituye un hecho extraordinario de crisis que se adecua perfectamente a los presupuestos legales fijados en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 para la declaratoria de urgencia manifiesta, razón por la que respecto de la procedencia de esta figura para afrontar la emergencia decretada por el gobierno nacional, no expresa ningún tipo de objeción.

En consecuencia, considera que lo más importante en la expedición del acto administrativo materia de control, es precisamente que lleve inmerso las garantías Constitucionales, de prevención y protección de los derechos humanos de la población.

Resalta que la expedición del Decreto objeto de estudio se encuentra acorde con las competencias y funciones administrativas que le atañen al Despacho de la Alcaldía del Municipio de Sabanagrande - Atlántico en aras de contrarrestar los efectos de la pandemia COVID- 19, se muestra en consonancia con las instrucciones de los Decretos 417, 418 y 440 de 2020 emitidos por el Gobierno nacional; y por último, que de su contenido no se vislumbra violación de los derechos humanos, no excede, ni restringe las disposiciones constitucionales, legales ni reglamentarias que lo rigen, encontrándose además ajustado a los requisitos de forma exigibles.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

No obstante, precisó que no es de su competencia intervenir en las situaciones internas de las entidades, y en ese orden, no está facultada para emitir concepto de la legalidad o no de Actos Administrativos.

**4.2. La Contraloría Departamental del Atlántico.** Este organismo de control manifestó abstenerse, en el marco de la presente actuación procesal –*Control Inmediato de Legalidad*–, de exponer concepto acerca de puntos relevantes del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Sabanagrande, en el entendido que no es de su competencia, por lo menos, en este instante procesal, realizar un juicio de valor con relación al acto objeto del control de legalidad, en tanto se trata de un proceso de naturaleza jurisdiccional. Así dijo:

*"De otra parte, es menester dejar sentado, que conforme a lo señalado en el Art. 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende que existe Urgencia Manifiesta, entre otros, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, evento en el cual, de acuerdo al Art. 43 siguiente, debe el órgano fiscal pronunciarse respecto a tal declaratoria. Por consiguiente, como quiera que el Gobierno Nacional en el Decreto 417 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, bajo tal premisa, es probable que nuestros sujetos de control acojan la norma inicial anotada, evento en el cual será de nuestro resorte, por disposición legal, emitir concepto acerca de ello.*

*En tal orden de cosas, debemos ser prudentes y cuidarnos de rendir concepto alguno por fuera de nuestra competencia, e incluso, evitar adelantarnos a la actuación que legalmente nos corresponde, a efectos de no incurrir en la causal señalada en el Art. 11-11 del CPACA, ello atendiendo que la situación que llevó a la declaratoria del Estado de Excepción, de la cual nace el decreto hoy objeto de control de legalidad, es la misma que potencialmente puede llevar a la aplicación del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, que no es otra que la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus Covid-19."*

#### **V.- CONTROL DE LEGALIDAD.**

Examinado el expediente, y no hallando ninguna irregularidad que deba ser subsanada o que impida dictar sentencia, se declararán saneadas todas las actuaciones surtidas hasta este momento procesal, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

#### **VI.- CONSIDERACIONES.**

**6.1.- Competencia.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 151.14, 136 y 185 del CPACA, las medidas administrativas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

administrativa por las autoridades territoriales departamentales y municipales durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos legislativos, están sometidas a un control inmediato de legalidad de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan.

Establecido lo anterior, y como quiera que el acto objeto de control, Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, está suscrito por el Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico<sup>8</sup>, se trata de un acto expedido por autoridad municipal en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, en consecuencia, el control inmediato de legalidad corresponde en única instancia a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, tal y como lo consagran los artículos 136, 151-14 y 185-1 del CPACA.

**6.2.- Generalidades del Control Inmediato de Legalidad.** El instrumento del control inmediato de legalidad, recogido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>9</sup>, representa un complemento indispensable de aseguramiento, en el ámbito administrativo, de la racionalidad y razonabilidad del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento constitucional confiere en ese contexto al Gobierno Nacional, adjunto al control constitucional distintivo que tiene lugar respecto del acto declaratorio del estado de excepción y los decretos legislativos dictados en desarrollo de este.

El engranaje constitucional ordinario de separación y control de las ramas del poder público, propios de un estado de derecho, tiene mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente, a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).

Sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, la Corte Constitucional conoce y decide automáticamente sobre la constitucionalidad o no de los decretos declarativos y legislativos expedidos por el Presidente de la República con base en los artículos 212 (estado de guerra exterior), 213 (estado de conmoción interior) y 215 el (Estado de Emergencia) por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública, distintos a los citados artículos 212 y 213.

<sup>8</sup> La parte motiva del Decreto da cuenta que como fundamentos constitucionales y normativos se invocaron los artículos 2º, 29 y 209 de la Constitución Nacional, las Leyes 136 de 1994, artículo 2 numeral 4 literal a) de la ley 1150 de 2007, 1551 de 2011, 1575 de 2012, artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, y artículos 24, 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; los Decretos Municipales No. 039 y 040 del 2020, los Decretos Presidenciales 417, 418, 420 y 440 de 2020 y las directrices impartidas por el Presidente de la República del 20 de Marzo de 2020.

<sup>9</sup> Su fundamento jurídico se ubica en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 [Estatutaria "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"], donde se recogen las nociones esenciales de la figura como sigue: "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 en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

Se trata de un control jurisdiccional *sui generis* posterior a la expedición del acto, regido por las notas de oficiosidad e integridad, llamado a ser ejercido respecto de una cierta clase de decisiones de las autoridades que se determinan según el alcance, la función y la finalidad perseguida.

La revisión judicial es posterior a la expedición del acto y de ahí se desprenden dos características relevantes de este instituto procesal: la activación del juicio inmediato de legalidad no altera la eficacia normativa de las disposiciones objeto de control, las mismas tienen plena vocación de ser ejecutadas y exigidas hasta tanto la autoridad judicial disponga cosa diferente. Ligado a ello la jurisprudencia ha sostenido que basta la expedición del acto para que se ponga en marcha este juicio, de suerte que no sea requerimiento su publicación, pues se sabe que este es un aspecto que dice relación ya con su oponibilidad y exigibilidad, que no de su existencia.

Se dijo que el control es oficioso y con ello se quiere significar que la revisión jurisdiccional procede *ope legis*, sin demanda de parte para su activación, por cuanto la ley ha fijado en cabeza de la autoridad que expidió el acto el deber perentorio de remitirlo en el término de cuarenta y ocho (48) horas al Juez Administrativo para que este avoque conocimiento del asunto y lleve hasta su culminación el trámite procesal pertinente. Inclusive, el Juez puede aprehender el conocimiento del acto si en aquel término la autoridad administrativa no lo ha remitido para tales fines<sup>10</sup>.

La materia del juicio la compone el acto revisado y los principios, reglas y valores que estructuran el sistema jurídico vigente, de suerte que la revisión judicial se extiende a lo largo de todo el entramado normativo en orden a auscultar las cuestiones formales y sustanciales a las que está sujeto el acto o sobre las que impacta su contenido normativo, de ahí que se diga que el juicio es íntegro o completo, por cuanto no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial.

En cuanto a los efectos de la decisión de fondo que se dicte en este tipo de actuaciones judiciales, estos, *prima facie*, serán los propios de la cosa juzgada absoluta en razón al escrutinio exhaustivo que está llamado a ejercer el Juez.

No obstante, la jurisprudencia ha advertido el excepcionalísimo evento de admitir que el acto revisado sea objeto de ulteriores enjuiciamientos de nulidad (ya, en esos casos, promovidos por parte interesada) en relación a problemas jurídicos que no fueron abordados por la judicatura a la hora del control oficioso<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de junio de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00.

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias de 7 de febrero de 2000, Exp. CA-033; de 20 de octubre de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00; de 5 de marzo de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 y de 8 de julio de 2014, Exp. 11001-03-15-000-2011-01127-00.



**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

**6.3.- El control de legalidad de actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y en ejercicio de la función administrativa.** La Sala precisa<sup>12</sup> que frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por las siguientes razones:

**6.3.1.- Control inmediato de legalidad.** El artículo 20 de la ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>13</sup>, sobre control de legalidad, señala textualmente:

*"[...] **ARTICULO 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 [...]"*.

De la normativa transcrita se extrae que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- (i) Debe tratarse de un acto, disposición o **medida de contenido general**, abstracto e impersonal.
- (ii) Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- (iii) Que el referido acto o medida tenga como contenido **el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

<sup>12</sup> Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, C.P. Rafael Ostau De Lafont Pianeta, número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

<sup>13</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

Es así como, tal como se dispuso precedentemente, con fundamento en los artículos 20 de la ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del CPACA, a esta Corporación le corresponde realizar el control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales ubicadas en el territorio donde ejerce su jurisdicción, en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos.

**6.3.2.- Características procesales y sustanciales del control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.** La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>14</sup> ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

- (i) Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad de los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, lo cual corresponde hacer a través de aquella.
- (ii) El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.
- (iii) 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.
- (iv) 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.
- (v) 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.
- (vi) Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "*jurisdicción rogada*" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

- (vii) Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, toda vez que debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

Vemos como el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado<sup>15</sup> ha considerado que el control es integral al cobijar, tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego, la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollen o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control. Es decir que sea integral no significa que el control pueda abarcar todas las cuestiones jurídicas que puedan surgir del acto administrativo en relación con el orden jurídico, o sea, no es absoluto, como tampoco lo será el fenómeno jurídico de la cosa juzgada más allá del marco de legalidad que se ha señalado.

**6.4.- El Acto Objeto de Control.** Es el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio"*, dictado por la Alcaldía del municipio de Sabanagrande – Atlántico en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales especialmente las conferidas por los artículos 2º, 29 y 209 de la Constitución Nacional, las Leyes 136 de 1994, artículo 2 numeral 4 literal a) de la ley 1150 de 2007, 1551 de 2011, 1575 de 2012, artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, y artículos 24, 41, 42 y 43 de la Ley 80

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, C.P. Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

de 1993, los Decretos Municipales No. 039 y 040 del 2020, los Decretos Presidenciales 417, 418, 420 y 440 de 2020 y las directrices impartidas por el Presidente de la República del 20 de Marzo de 2020; cuyo texto, es del siguiente tenor:

DECRETO No. 044 DE 2020

MARZO 25 DE 2020

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SABANAGRANDE - ATLÁNTICO, PARA CONJURAR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA MUNDIAL COVID-19 Y ATENDER LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES DECRETADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, REFERENTES AL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO"

EL SUSCRITO ALCALDE MUNICIPAL DE SABANAGRANDE - ATLANTICO,

*En uso de sus atribuciones, constitucionales y legales y en especial las conferidas mediante el artículo 2º, 29, 209 de la Constitución Nacional, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2011 y 1575 de 2012, y artículos 24, 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, los Decretos Municipales N° 039 y 040 del 2020, los Decretos Presidenciales 417, 418, 420 y 440 de 2020 y las directrices impartidas por el Presidente de la República del 20 de Marzo en horas de la noche, y*

CONSIDERANDO:

*Que el artículo 209 de la Carta Política señala, en el inciso 2, que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 315, numeral 3 de la Constitución Política y 91, literal D, numeral 1 de la Ley 136 de 1994; Es deber del alcalde y en general de toda la administración municipal servirle a la comunidad, garantizar la efectividad de sus derechos, velar por la protección de la vida y demás bienes de las personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar las situaciones de desastre y emergencia que afectan a las personas residentes en este municipio.*

*Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades del Gobierno de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.*

*Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional - ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.*

*Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.*

*Que el 06 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en el país, procedente de Milán, Italia, por lo cual, a partir de ahora, todas las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que*

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

*permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.*

*Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes del Municipio de Sabanagrande, para lo cual se expidió el Decreto N° 039 del 17 de marzo de 2020, "Por medio del cual se Acoge Ja emergencia sanitaria establecida por la Resolución N° 385 del Ministerio de Protección Social y el Decreto N° 000140 de 2020, expedido por la Gobernadora del Departamento del Atlántico, para Adoptar medidas sanitarias y acciones transitorias para la mitigación del riesgo de la propagación de virus COVID-19, en el municipio de Sabanagrande y sus Corregimientos, y se dictan otras disposiciones", y en su artículo 4 ° se activó con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Cambio Climático.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que, al 21 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud ha reportado 196 casos de personas infectadas con Coronavirus en el país, 5 de estos en el Departamento del Atlántico, en su mayoría correspondientes a personas que han ingresado al país desde Europa.*

*Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que se ha determinado que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.*

*Que, en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Sabanagrande, es necesario adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.*

*Que, como consecuencia de lo anterior, se convocó para el día 24 de marzo de 2020, al Comité de Gestión del Riesgo quienes recomendaron la Declaratoria de la Urgencia Manifiesta, para atender esta situación excepcional.*

*Esto a través de la Ley 80 de 1993, que en su artículo 42 es:*

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

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

*PARAGRAFO. 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."*

*En tales circunstancias, la mencionada Ley autoriza al jefe o representante legal, en este caso al Alcalde del Municipio de Sabanagrande, para hacer la declaratoria de urgencia y atender debidamente la emergencia, haciéndose necesaria la consecución de bienes y servicios, contratación de obras y la contratación del recurso humano indispensable para lograr conjurar la situación excepcional, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y además de la realización de traslados*

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

*presupuestales que demande dicha urgencia.*

*Que la Administración Municipal requiere adelantar sin mayor dilación los actos contractuales que tiendan a tomar las medidas preventivas y de control necesarias para atender la emergencia presentada, como la compra de raciones alimenticias para la comunidad del municipio en especial población adulto mayor y vulnerable, al verse afectada por el Aislamiento Preventivo Obligatorio para todas las personas, en todo el territorio nacional, desde el martes 24 de Marzo a las 23:59, hasta el 13 de Abril a las 00:00 Horas, compra de elementos de bioseguridad y sanitarios requeridos por el personal de apoyo (fuerza pública, bomberos, cruz roja, defensa civil, población civil, Elementos de Aseo, Productos, elementos y equipos médicos y de farmacia, y demás elementos de protección, etc.*

*Que los hechos ocurridos obligan al municipio a realizar los esfuerzos necesarios para conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demandan actuaciones inmediatas.*

*Que la obligación de responder con inmediatez a la necesidad planteada, imposibilita acudir a los procedimientos de selección establecidos en la ley 1150 de 2007, y conlleva a contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que permitan auxiliar sin espera a la población.*

*Que el Consejo de Estado, respecto de la causal de contratación directa de urgencia manifiesta, precisó que: "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 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".*

*Que el Artículo 2.2.1.2.1.4.2., del Decreto 1082 de 2015, señala que, 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.*

*Que el día 24 de marzo de 2020, el Consejo de Gobierno del Municipio de Sabanagrande -Atlántico, en pleno dio su aprobación para la expedición del respectivo decreto de declaratoria de urgencia manifiesta para la contratación de obras, adquisición de bienes y servicios requeridos para contrarrestar los efectos generados por la Pandemia Mundial COVID-19.*

*Que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 numeral 4 literal a) de la ley 1150 de 2007, dentro de las contrataciones en la modalidad directa se encuentra la hecha bajo circunstancias de urgencia manifiesta.*

*Que siendo la presente situación en el Municipio de Sabanagrande, de carácter imprevisible e irresistible, cuyas consecuencias es la afectación de la prestación de servicios, en especial el de la Salud que afecta gravemente la Vida de los ciudadanos, y en el marco del cumplimiento misional del Estado, se requiere de manera inmediata realizar los mecanismos para conjurar e impedir la extensión de los efectos generados por esta Pandemia Mundial adoptando medidas encaminadas a contrarrestar efectos ultractivos, de la misma.*

*Que, el Presidente de la Republica ordenó mediante el Decreto Presidencial 417 de 2020, declarar Estado Excepcional de Emergencia para afrontar las graves consecuencias y posteriormente mediante alocución presidencial del viernes 20 de marzo, dispuso el Aislamiento Preventivo Obligatorio para todas las personas, en todo el territorio nacional, desde el martes 24 de Marzo a las 23:59, hasta el 13 de Abril a las 00:00 Horas.*

*Que mediante el Decreto Ley 440 de 2020, en su artículo 7, el Presidente de la República, dispuso:*

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

*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.*

*Que, dicha restricción de movilidad en la declaratoria de excepción, limita la participación de oferentes en procesos de contratación, debido a que impide la movilidad de muchos oferentes, pudiendo retrasar mucho más las soluciones por parte del municipio a la población Sabanagrandera.*

*Que, por todo lo anterior, se ven afectados o en riesgo derechos fundamentales de las personas, en especial, los derechos a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda digna, al trabajo, a la locomoción y al mínimo vital.*

*Que, las nuevas situaciones sociales, económicas, ecológicas y de Emergencia Sanitaria y del estado excepcional de cosas, descritas conllevan un cúmulo de riesgos imprevisibles que debe atender el Gobierno Municipal de Sabanagrande.*

*Que, estos hechos sobrevinientes obligan a la Administración central a adoptar nuevas medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Que, en mérito de lo expuesto, se*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Sabanagrande -Atlántico, para "CONJURAR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA MUNDIAL COVID-19 Y ATENDER LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES DECRETADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, REFERENTES AL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO", a fin de mitigar el riesgo inminente al que están expuestos los habitantes en el municipio y garantizar la correcta prestación de servicios por parte del Estado.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los contratos necesarios que permitan atender la emergencia, a través de la construcción de las obras necesarias, el suministro de bienes, y servicios que permitan atender las necesidades para enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.*

*ARTÍCULO TERCERO: Como consecuencia del artículo anterior, realícense los movimientos presupuestales necesarios para afrontar la situación de emergencia y de urgencia, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios que demande la atención de la urgencia manifiesta.*

*ARTÍCULO CUARTO: ORDENASE, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, que una vez celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, remitir copia de los mismos, así como del presente acto administrativo junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y las pruebas de los hechos y circunstancias que determinaron esta declaración a la Contraloría Departamental, organismo que ejerce el control fiscal del Municipio.*

*ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de su publicación y tendrá vigencia hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen, o hasta tanto el Gobierno Nacional decrete la terminación de la emergencia en el territorio nacional.*

#### PUBLIQUESE Y CUMPLASE

*Dada en Sabanagrande a los 25 días del mes de marzo de 2020*

*GUSTAVO ADOLFO DE LA ROSA BERDEJO*

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

#### ALCALDE MUNICIPAL

#### MUNICIPIO DE SABANAGRANDE - ATLÁNTICO

**6.4.- Solución del Asunto.** El control inmediato de legalidad asignado a los tribunales administrativos, pende en forma concurrente, de tres clases de factores de competencia: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad territorial, departamental o municipal; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *"función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción"*.<sup>16</sup>

El Consejo de Estado de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el ejecutivo para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad **formal y material** (proporcionalidad y conexidad)<sup>17</sup> con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Por lo tanto, el control se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales, b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción; y, f) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

#### 6.4.1.- Control de aspectos formales del decreto.

**6.4.1.1.- Competencia para expedir el acto.** En esa línea, aproximándonos al caso, tenemos que el asunto sobre el cual esta Sala Especial de Decisión debe ejercer el control inmediato de legalidad se centra en el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio"*, mediante el cual la Alcaldía del municipio de Sabanagrande – Atlántico adoptó en el ente territorial unas medidas tomadas en el orden nacional, contenidas en los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, 418 de 18 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"*, Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la*

<sup>16</sup> Artículos 136 inc. 1° y 151 Núm. 14 del CPACA.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.



**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

*emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"; y en especial, en el artículo 7º del Decreto No. 440 de 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".*

Así mismo, el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento y en ejercicio de las facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las conferidas por los artículos 2º, 29 y 209 de la Constitución Nacional, las Leyes 136 de 1994, artículo 2 numeral 4 literal a) de la ley 1150 de 2007, 1551 de 2011, 1575 de 2012, artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, y artículos 24, 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, los Decretos Municipales No. 039 y 040 del 2020, y las directrices impartidas por el Presidente de la República del 20 de Marzo de 2020.

Encontramos entonces que la Alcaldía del municipio de Sabanagrande – Atlántico (factor sujeto), en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, adoptó unas medidas que habían sido establecidas en el orden nacional con el objeto de conjurar los efectos de la pandemia mundial covid-19, y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la República referentes al aislamiento preventivo obligatorio, lo anterior, a través de la declaratoria de urgencia manifiesta en el territorio de su competencia, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto).

Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal del Alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico para, con fundamento constitucional, desarrollar normas de rango legal como las invocadas.

Ahora bien, ya se verificará si el Alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, con la expedición del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, conforme los precedentes jurisprudenciales de nuestro organismo de cierre: (i) *"concretó por vía de acto administrativo el enunciado abstracto de la ley en orden a tornarlo efectivo en el terreno práctico"*<sup>18</sup> local; o a (ii) *"posibilitar la debida ejecución de las leyes (incluyendo dentro de ellas las normas que tienen fuerza de ley), mediante la precisión y puntualización de las circunstancias de tiempo, modo y lugar y de aquellos aspectos concretos que son indispensables para garantizar su cabal cumplimiento y ejecución"*<sup>19</sup>, en el orden municipal.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la finalidad de la expedición del decreto materia de estudio es la de desarrollar el contenido de las disposiciones presidenciales establecidas en

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, Rad. 110010326000201000046 00 (39.093). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 21 de noviembre de 2013, Rad. 11001032400020120035000. C.P.: Guillermo Vargas Ayala. También, entre otras, las sentencias de 30 de agosto de 2012, Rad. 11001032400020060039800, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; de 7 de junio de 2012, Rad. 11001032400020070033300. C.P.: María Elizabeth García González; y de 2 del septiembre de 2010, Rad. 11001032400020070026500, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

los Decretos 417, 418, 420 y 440 de 2020, ante la necesidad de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio, requiriendo adelantar sin mayor dilación los actos contractuales necesarios para atender la emergencia presentada, lo que conlleva a contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que permitan auxiliar sin espera a la población, lo cual no podría lograrse con la oportunidad debida a través de los procedimientos de selección establecidos en la ley 1150 de 2007, debiendo conjurarse esta situación a través de la declaratoria de urgencia manifiesta, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, conforme se explicó en la parte considerativa de los actos enjuiciados.

**6.4.1.2.- El Decreto está expedido con formalidades.** Encontramos entonces que el Decreto, suscrito por el Alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico (factor sujeto), que en los términos del artículo 115 de la Constitución Política constituye el Gobierno a nivel local, adoptó en ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 315 ibídem, unas medidas que habían sido tomadas en el orden nacional con el objeto de gestionar y promover acciones para la contención y control de la propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio de su competencia, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto) típico de la función administrativa. Se cumple así en este caso con la exigencia de validez formal de este tipo de actos administrativos.

**6.4.2.- Control de aspectos materiales del decreto.** La Sala aborda ahora el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad<sup>20</sup> de las medidas adoptadas.

**6.4.2.1.- Conexidad.** Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado (Decreto 417 de 2020) y los decretos legislativos que adoptan medidas para conjurarlo (Decretos 418, 420 y 440 de 2020). 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.

## **i. Fundamento normativo y constitucional.**

La Ley 80 de 1993<sup>21</sup> *"... tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales"* (artículo 1º), y establece como fines de la contratación estatal *"... el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados..."* (Artículo 3º).

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

<sup>21</sup> Ley 80 de 1993 (octubre 28) *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

En el texto original de la Ley 80, el artículo 24, relativo al principio de transparencia, establecía en el numeral 1º, como regla general, la licitación o el concurso público para la selección de los contratistas, y como una de las excepciones la declaratoria de urgencia manifiesta de que tratan los artículos 42 y 43 ibídem.

Sin perjuicio de la derogatoria del numeral 1º del artículo 24 en comento, dispuesta por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, los artículos 42 y 43 originales de la Ley 80 siguen vigentes.

*ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; **cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección ~~o concurso~~<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>*

El transcrito artículo 42 (sin el párrafo) fue declarado exequible en la Sentencia C-949-01<sup>24</sup> por considerar que las hipótesis en él establecidas justifican la excepción a los procedimientos de selección objetiva; y que un eventual mal uso de la figura se precave con la obligación impuesta en el artículo 43 de la misma Ley 80 a la autoridad contratante, de enviar la documentación correspondiente al órgano de control fiscal, así como con los demás controles a los que remite la misma norma.

<sup>22</sup> La expresión "concurso" fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32.

<sup>23</sup> Párrafo declarado condicionalmente exequible en la Sentencia C-772-98 "... 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."

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-949-01 (septiembre 5): "... 16.3. Consideraciones de la Corte/ No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista. / Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibídem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento."

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

En efecto, dispone el artículo 43 en cita:

*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.*

Las disposiciones legales en comento, permiten destacar los siguientes elementos de la urgencia manifiesta:

- (i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado;
- (ii) aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos;
- (iii) debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse;
- (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos;
- (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

Corolario de lo anterior, es claro que la Ley 80 de 1993, en sus artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa, que no es otra cosa que un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. Así las cosas, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.

*En este orden de ideas, "la urgencia manifiesta 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 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"<sup>25</sup>.*

Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios.<sup>26</sup>

## **ii.- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.**

---

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Expediente: 05229. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>26</sup> En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de enero de 1998. Radicado No. 1073. Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón y el Concepto de 24 de marzo de 1995. Radicado 677. Consejero Ponente: Luís Camilo Osorio Isaza.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

A través de este decreto declarativo *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, considerando que pese a las medidas adoptadas con anterioridad para contener el contagio del COVID-19, este ha ido en constante aumento.

Dentro de los presupuestos valorativos y de necesidad que motivaron la declaratoria del estado de excepción afloraron, entre otros, la necesidad de fortalecer el sistema de salud, y mitigar las consecuencias económicas de la pandemia, en los siguientes términos:

*"...Que en ese orden de ideas, se hace 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 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, 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 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.*

*Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis..."*

Que, en tal medida, el Gobierno nacional consideró necesario analizar todas las medidas necesarias a efectos de afrontar la crisis permitiendo la reducción de la movilidad, prohibiendo la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, promoviendo en el país aquellas que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Igualmente, consideró como una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, el distanciamiento social y el aislamiento, para lo cual,

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio.*"

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección a la vida y a la salud de los colombianos.

### **iii.- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020.**

Este decreto legislativo "*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*", dispuso que si bien en virtud de los presupuestos constitucionales y legales señalados en su parte motiva<sup>27</sup>, el presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes Distritales y Municipales están facultados para dictar medidas en materias de orden público, se hacía necesario impartir instrucciones que permitieran la organización de los actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

En consonancia con lo anterior, decretó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República. (Art. 1º)

En consecuencia, las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. (Art. 2º)

Ahora, esto no obsta para que las autoridades departamentales, distritales y municipales expidan sus propias disposiciones sobre el particular, pero, deberán ser previamente coordinadas con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción, y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República (Par. 1º y 2º Art. 2º), y comunicadas de manera inmediata al Ministerio del Interior. (Art. 3º)

Determinó igualmente que la inobservancia de las anteriores disposiciones por parte de los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, los hará acreedores a las sanciones a que haya lugar. (Art. 4º)

### **iv.- Decreto No. 440 de 20 de marzo de 2020<sup>28</sup>.**

---

<sup>27</sup> Artículos 2, 189-4, 296 y 315 de la Constitución Política Colombia, artículo 199 de la Ley 1801 2016; y, artículo 91 de la Ley 136 de 1996.

<sup>28</sup> "*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*".

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, modificando leyes de la República en temas contractuales.

A través de este Decreto se le facilita el universo contractual no solo a las entidades públicas, sino también a los contratistas del Estado durante la pandemia del Covid 19. Es así, como para la no paralización de los pagos a contratistas, señaló que las entidades deberán implementar la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas a través de mecanismos electrónicos.

Así mismo, propugnó por la continuidad de los procesos licitatorios para no paralizar la ejecución del gasto, permitiendo la celebración de audiencias públicas virtuales garantizando la libertad de concurrencia de los proponentes para no paralizar el mercado de compras estatales y brindarle continuidad a los procesos licitatorios en el entendido que se requiere ejecutar recursos.

En cuanto a los procedimientos administrativos sancionatorios, permite la suspensión de términos en los procesos por presunto incumplimiento contractual.

Si las entidades públicas requieren reversar procesos licitatorios que se hayan abierto para concederle prioridad a otras necesidades, podrán suspenderlos e incluso revocarlos siempre que no se hayan presentado propuestas; en otras palabras, permite la priorización en el gasto.

Con fundamento en este decreto legislativo, las Gobernaciones y Alcaldías podrán adquirir con prioridad sus bienes y servicios a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano; permitiéndose de igual forma, la contratación directa para la adquisición de bienes y servicios relacionados con la pandemia. Para tal fin, habrá construcción directa de los Acuerdos Marco de Precios de Colombia Compra Eficiente, para la adquisición de bienes y servicios relacionados directamente con la pandemia.

Ahora, las compras no solo se podrán realizar a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, las entidades estatales también podrán adquirir bienes por grandes superficies, ya no solo, con límite de presupuesto hasta la mínima cuantía de cada institución, sino también hasta la menor cuantía, para brindarle celeridad y mayor ejecución a las compras públicas, lo cual se traduce en un aumento presupuestal de las compras directas en grandes superficies.

El artículo 7º del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, establece:



**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

**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.*

Por lo tanto, todos los bienes que se necesiten para mitigar directamente la pandemia se podrán contratar sin proceso licitatorio alguno, a través de la declaratoria de urgencia manifiesta de cada entidad contratante.

Los contratos para la adquisición de bienes y servicios que se relacionen directamente con la pandemia, se podrán adicionar en cuantías superiores al 50%.

Por último, se autoriza al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para celebrar convenios interadministrativos internos y para celebrar contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones, bienes necesarios para mitigar la pandemia sin aplicar la Ley 80 de 1993.

Estas medidas revisten un carácter oportuno, primero, por cuanto permiten la adquisición de los bienes y servicios de salud necesarios para conjurar la pandemia; segundo, no paraliza la ejecución de contratos ni la posibilidad que los contratistas del Estado dejen de devengar recursos y obtener sus pagos; y tercero, le facilita el cumplimiento de su gestión a las entidades públicas porque no paraliza sus actividades. Todas estas son medidas fundamentales para el mercado de compras y contratación estatal, cuya realización también es esencial para la salud y la economía del país en circunstancias de crisis.

**v.- Conexidad del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 con los presupuestos constitucionales en el invocados, y su relación con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.** Establecido lo anterior, pasará la Sala a determinar si existe conexidad entre lo ordenado en el decreto proferido por la Alcaldía del Municipio de Sabanagrande – Atlántico objeto del presente medio de control inmediato, y los fundamentos constitucionales en el invocados, así como relación directa y específica con el estado de emergencia declarado (Decreto 417 de 2020) y el decreto legislativo que adoptó medidas para conjurarlo (Decreto 440 de 2020).

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

Como premisa debemos señalar que 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.

A través del decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, *"[...] con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 [...]"*. Es así como recurrió 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 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 de 25 de marzo de 2020, mediante el cual adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, señalando en su artículo 7º 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, ..."*.

Ahora, observa la Sala que lo perseguido por la Alcaldía del Municipio de Sabanagrande – Atlántico con la expedición del Decreto 044 de 25 de marzo de 2020, es poder contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que le permitan auxiliar sin espera a la población, a efectos de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio, lo cual considera que solo es posible a través de la declaratoria de urgencia manifiesta, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, encuentra la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

De la lectura del artículo 42, se exige que la urgencia manifiesta (i) se declare mediante acto administrativo motivado en razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación, (ii) enmarcado en motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario, (iii) referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad <sup>29</sup>; y, (iv) prevalece el interés general, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible<sup>30</sup>.

Los otros requisitos formales exigidos por el legislador están presentes en el artículo 43 de la Ley 80 y se relacionan con el tema del control fiscal. Así, después de celebrados los contratos que se originen 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 enviarán a la autoridad competente para realizar el control fiscal, con el objeto de que esta investigue si fue o no procedente su declaratoria, este funcionario tendrá dos meses para pronunciarse.

En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser calificada de antemano como una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, por cuanto la normatividad prevé que aun en estas circunstancias, se deba garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados<sup>31</sup>. La contratación de urgencia tampoco puede presuponer un menoscabo de los principios de responsabilidad que gravitan sobre la contratación pública.

Del análisis del Decreto 044 de 25 de marzo de 2020, surge con claridad la existencia de una relación de conexidad con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, cumpliéndose de esta manera los requisitos formales para la declaración de urgencia manifiesta, veamos:

(i) El Decreto se encuentra debidamente motivado en la necesidad de contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que le permitan auxiliar sin espera a la población, a efectos de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio, lo cual, se considera que solo es posible a través de la declaratoria de urgencia manifiesta, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

(ii) Los motivos de mérito valorados por el Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico, además de los señalados en precedencia, se enmarcan dentro del presupuesto establecido en el decreto legislativo que desarrolla (Decreto 440 de 2020), el cual señala en su artículo 70 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

<sup>29</sup> Véase CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 4 de marzo de 1994. Radicado No. 587. Consejero Ponente: Humberto Mora Osejo.

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Cit.

<sup>31</sup> Véase CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de enero de 1998. Cit. y Sección Tercera. Sentencia de 14 de junio de 2001. Expediente No. 13793. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

*entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, ...".*

(iii) en cuanto al motivo de la contratación, vemos que no es otro que poder contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que le permitan auxiliar sin espera a la población, a efectos de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio.

En efecto, vemos como los artículos 1º y 2º del Decreto materia de análisis, señalan sobre el particular, lo siguiente:

*ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Sabanagrande -Atlántico, para "CONJURAR LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA MUNDIAL COVID-19 Y ATENDER LAS MEDIDAS EXCEPCIONALES DECRETADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, REFERENTES AL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO", a fin de mitigar el riesgo inminente al que están expuestos los habitantes en el municipio y garantizar la correcta prestación de servicios por parte del Estado.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense los contratos necesarios que permitan atender la emergencia, a través de la construcción de las obras necesarias, el suministro de bienes, y servicios que permitan atender las necesidades para enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.* (Subrayas fuera de texto)

(iv) Es claro que las medidas dispuestas a través del Decreto 044 de 25 de marzo de 2020 son del interés general de toda la población del Municipio de Sabanagrande – Atlántico, conforme se desprende de las motivaciones del referido decreto, entre las que se señala que: "...la obligación de responder con inmediatez a la necesidad planteada, imposibilita acudir a los procedimientos de selección establecidos en la ley 1150 de 2007, y conlleva a contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que permitan auxiliar sin espera a la población..."; además de que: "... siendo la presente situación en el Municipio de Sabanagrande, de carácter imprevisible e irresistible, cuyas consecuencias es la afectación de la prestación de servicios, en especial el de la Salud que afecta gravemente la Vida de los ciudadanos, y en el marco del cumplimiento misional del Estado, se requiere de manera inmediata realizar los mecanismos para conjurar e impedir la extensión de los efectos generados por esta Pandemia Mundial adoptando medidas encaminadas a contrarrestar efectos ultractivos, de la misma..."

(v) En cuanto al requisito formal establecido en el artículo 43 de la Ley 80, que se

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

relaciona con el tema del control fiscal, vemos que el artículo cuarto del Decreto 044 de 25 de marzo de 2020, señala:

*ARTÍCULO CUARTO: ORDENASE, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, qué una vez celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, remitir copia de los mismos, así como del presente acto administrativo junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y las pruebas de los hechos y circunstancias que determinaron esta declaración a la Contraloría Departamental, organismo que ejerce el control fiscal del Municipio.*

Por último, observa la Sala que la Alcaldía del Municipio de Sabanagrande – Atlántico a través del decreto materia de análisis, aplicó de manera inmediata y preferente las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República contenidas en el Decreto 440 de 2020, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 418 de 2020.

En conclusión, luego de analizado el contenido normativo de los actos antes relacionados, así como su finalidad, es menester concluir que existe una directa y clara **conexidad** entre las normas constitucionales, las disposiciones del decreto declarativo y los que lo desarrollan, con el contenido de los artículos del decreto de declaratoria de urgencia manifiesta por parte del municipio de Sabanagrande - Atlántico, sometido a control inmediato de legalidad, y que las medidas adoptadas por el decreto objeto de control se dirigen a cumplir y hacer factibles las medidas excepcionales.

**6.4.2.2.- Proporcionalidad.** En cuanto a la proporcionalidad de las medidas contenidas en el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Como ya se indicó, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 tiene como fin adoptar medidas excepcionales que habían sido tomadas en el orden nacional, contenidas en el Decreto 440 de 2020, y conforme los parámetro establecidos en los Decretos 417 y 418 de 2020, ante la necesidad de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio, requiriendo adelantar sin mayor dilación los actos contractuales necesarios para atender la emergencia presentada, lo que conlleva a contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y obras que permitan auxiliar sin espera a la población, lo cual es imposible a través de los procedimientos de selección establecidos en la ley 1150 de 2007, debiendo conjurarse esta situación a través de la declaratoria de urgencia manifiesta, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Las medidas, adoptadas en el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

le sirven de sostén como quiera que, como se expuso, las medidas encuentran respaldo constitucional, jurisprudencial y normativo, resultando ser adecuadas y necesarias para alcanzar el fin que persigue la declaratoria del Estado de Excepción y lo establecido en el decreto legislativo 440 de 25 de marzo de 2020 que lo desarrolla.

La Declaratoria de Urgencia Manifiesta se dio, primero, en virtud del presupuesto de hechos establecido en el artículo 7º del Decreto 440 de 2020, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y que entendió comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales; y como segunda medida, en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Sabanagrande, siendo necesario adelantar las acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud. Se cumple entonces también, con el juicio de finalidad en tanto la medida, como es notoriamente conocido, ayuda a la superación de la pandemia, ora conjurando su propagación o ayudando a aplanar la curva de propagación. En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el decreto están justificadas a juicio de la Sala, como quiera que resulta evidente que buscan proteger a un sector de la población cuyos derechos fundamentales se encuentran en unos casos amenazados y en otros conculcados.

**6.5.- Conclusión.** Conforme el análisis que antecede, la Sala concluye lo siguiente:

6.5.1.- Que el Decreto está suscrito por el Alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico en uso de sus facultades constitucionales y legales (factor sujeto), adoptando unas medidas que habían sido tomadas en el orden nacional con el objeto de gestionar y promover acciones para la contención y control de la propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio de su competencia, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto) producto de la función administrativa, cumpliendo de esta forma con la exigencia de validez formal de este tipo de actos administrativos.

6.5.2.- Que ante la existencia clara de conexidad y proporcionalidad entre las disposiciones de los decretos reglamentarios y las normas constitucionales y legales citadas, así como en los motivos expuestos en el decreto declarativo y el articulado del decreto legislativo, estima la Sala que por el aspecto de sus fundamentos constitucionales y legales, el Decreto 044 de 25 de marzo de 2020 objeto de control, se ajusta al ordenamiento jurídico, y así habrá de declararse.

6.5.3. Por último, la Sala Plena debe precisar, conforme se indicó en apartes anteriores (pág. 9-11), que en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo,

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."*

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en esta sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control inmediato de legalidad previsto en la ley estatutaria 137 de 1994. La Sala Plena considera necesario reafirmar que este control es compatible con la acción pública de nulidad (Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por ello, como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>32</sup>, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

## VII. Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Plena de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

### FALLA

**Primero. – DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio"*, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

**Segundo. –** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web del Tribunal Administrativo del Atlántico, ubicado en el siguiente link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-atlantico/sentencias>, mediante aviso que se fijara por el término de diez (10) días, anunciando el sentido de la presente decisión respecto del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 186 de la ley 1437 de 2011; así mismo, deberá notificar esta decisión al buzón de notificaciones judiciales del del municipio de Sabanagrande –

---

<sup>32</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

**Radicado:** 08001-23-33-000-2020-00187-00

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad

**Remitente:** Alcalde del Municipio de Sabanagrande – Atlántico.

**Acto Objeto de Control:** Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanagrande – Atlántico para conjurar los efectos de la pandemia mundial COVID-19 y atender las medidas excepcionales decretadas por el presidente de la república, referentes al aislamiento preventivo obligatorio."

**Decisión:** **DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 044 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanagrande – Atlántico, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

---

Atlántico, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

**Tercero.** – Notificar personalmente esta providencia al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

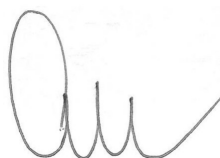
**Cuarto.** – Una vez ejecutoriada esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada por los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día jueves once (11) de junio de 2020, con el salvamento de voto de los H. Magistrados doctores LUIS EDUARDO CERRA JIMÉNEZ, JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO Y CESAR TORRES ORMAZA. La presente providencia será suscrita por el magistrado ponente y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, conforme lo establece el Acuerdo COVID No. 001 de 21 de mayo de 2020 que recoge lo decidido en sesión de Sala Plena Virtual Covid-003-2020, de 21 de mayo de 2020.



**OSCAR WILCHES DONADO**  
**MAGISTRADO PONENTE**



**JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**  
**PRESIDENTE**