



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Bucaramanga, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE OIBA
<b>ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:</b>	DECRETO N° 233 del 24/03/2020
<b>RADICADO:</b>	<b>680012333000-2020-00238-00</b>
<b>TEMA:</b>	SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE OIBA-SANTANDER LAS DIRECTRICES EMITIDAS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA MEDIANTE DECRETO 440 DEL 20/03/2020 Y EN CONSECUENCIA SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA.
<b>DECISIÓN</b>	Declara ajustado a derecho el Decreto N° 233 del 24/03/2020, <b>bajo la condición que</b> , su vigencia tuvo lugar, <i>“durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”</i> declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 2020.
<b>NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS</b>	<b>MUNICIPIO DE OIBA-S-:</b> <a href="mailto:ejecutivo@oiba-santander.gov.co">ejecutivo@oiba-santander.gov.co</a> <b>UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER:</b> <a href="mailto:ctapias@uis.edu.co">ctapias@uis.edu.co</a> <b>FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL – UNISANGIL-:</b> <a href="mailto:cienciasjuridicas@unisangil.edu.co">cienciasjuridicas@unisangil.edu.co</a> <b>MINISTERIO PÚBLICO:</b> <a href="mailto:yvillareal@procuraduria.gov.co">yvillareal@procuraduria.gov.co</a>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**A. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Se trata del **Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020**, *“por medio del cual se adoptan en el municipio de Oiba-Santander las directrices emitidas por la Presidencia de la República mediante Decreto 440 del 20/03/2020 y en consecuencia se declara la urgencia manifiesta”*, proferido por el Alcalde Municipal de Oiba –S-, invocando para ello el uso de *“facultades Constitucionales y Legales, conferidas en los numerales 1 y 2 del artículo 305*

de la Constitución Política, y en especial de las conferidas en los artículos 43 de la Ley 715 de 2001, artículo 202 de la Ley 1801 de 2006, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 80 de 1993”.

Los fundamentos del acto, corresponden a los siguientes, en lo relevante:

**i)** El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción, **ii)** que los supuestos que caben dentro de la categoría de urgencia manifiesta son: “*i) situaciones relacionadas con los estados de excepción, es decir, con los estados de: a) guerra exterior, b) conmoción interior y c) emergencia económica, social y ecológica; y ii) hechos de calamidad, fuerza mayor o desastres, es decir, circunstancias que pongan gravemente en riesgo la vida, la salud o la integridad de las personas, en los términos del artículo 64 del Código Civil*”, **iii)** el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 establece 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, **iv)** el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señala que 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 de la entidad estatal, **v)** el día 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución N° 385 de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus, **vi)** mediante Decreto 0192 del 13/03/2020 se declaró la emergencia sanitaria en el Departamento de Santander y se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión de la situación de epidemiología causada por el Coronavirus (COVID-19), **vii)** mediante Decreto N° 417 del 17/03/2020 la Presidencia de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **viii)** el artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID – 19, prevé: “*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 (...)*”, **ix)** se hace necesario tomar medidas inmediatas con el fin de evitar los daños y perjuicios mayores para la comunidad y en observancia de la situación de afectación y posible evolución del COVID-19.

El contenido resolutivo del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, pasa a transcribirse en su integridad:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Adoptar las directrices emitidas por la Presidencia de la República mediante Decreto N° 440 del 20/03/2020 y en consecuencia, declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Oiba, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para la atención inmediata de la emergencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Dado lo anterior, y conforme a las circunstancias, se acudirá a la contratación directa del suministro de bienes, la presentación de servicios a 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 labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Realícese por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación actual, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y demás disposiciones reglamentarias.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan expediente de la urgencia manifiesta, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Santander, de conformidad al artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.*

**ARTICULO QUINTO:** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.*

## **B. TRÁMITE PROCESAL EN ÚNICA INSTANCIA**

Por auto de fecha dos (02) de abril de dos mil veinte (2020) se dispuso **AVOCAR CONOCIMIENTO** para conocer en única instancia, la solicitud de control inmediato de legalidad del **Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Oiba, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA, ordenándose notificar dicha providencia personalmente a través de los medios electrónicos, al Representante Legal y/o a quien hiciera sus veces del municipio de Oiba -Santander de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA y correrle traslado por el por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre su legalidad, término dentro del cual concurrió el señor Alcalde.

Se ordenó además, notificar dicha providencia a la Representante del Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA e invitar a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER –UIS y a las UNIVERSIDADES PRIVADAS de la región que cuenten con la Facultad de Derecho, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo del correo electrónico; oportunidad de la que hizo uso la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER y la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL –UNISANGIL.

Posteriormente se remitió el expediente por medio electrónico a la Representante del Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, término dentro del cual la Procuradora 16 Judicial II Asuntos Administrativos se pronunció.

## **1. Contestación Municipio de Oiba –S-**

Concurre el señor Alcalde Municipal, afirmando que todas las medidas tomadas en el municipio de Oiba, nacen del problema de salubridad que viene presentando tanto el país como el mundo entero y manifiesta que los Decretos por él expedidos en su calidad de Alcalde Municipal de Oiba, tienen todos conexidad con los Decretos de orden Nacional, los cuales son de obligatorio cumplimiento para todos los municipios del país.

Refiere que, la situación por medio de la cual se tomaron los antecedentes administrativos y demás fundamentos que se estimaron pertinente para la expedición del Decreto N° 233 del 24 de marzo de 2020, corresponden a los que constan en los considerandos de dicho Decreto.

## **2. Intervención UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

Concurre el Grupo de Litigio Estratégico de la Escuela de Derechos y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander por conducto de la Directora de Consultorio Jurídico, manifestando que se considera que el Decreto N° 233 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Oiba se encuentra ajustado a la legalidad y a la Constitución Política.

Que al Representante Legal del Municipio, ordenador del gasto y facultado para celebrar contratos, le corresponde declarar la urgencia manifiesta con el fin de asegurar el funcionamiento ágil y eficiente de la administración, por lo que, el acto administrativo analizado no se encuentra viciado por la competencia de la autoridad que lo ha expedido.

Que la formalidad de la motivación se encuentra debidamente satisfecha por el acto administrativo analizado. Que en el Decreto 233 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Oiba se evidencia en los considerandos que la urgencia manifiesta se ha motivado a partir de la pandemia, la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental y la expedición de decretos con fuerza de ley que han declarado probada la urgencia manifiesta y que dentro de estos Decretos se encuentra el 440 de 2020 expedido por el Presidente de la República que se encuentra actualmente bajo estudio de la Corte Constitucional.

Que la actual crisis sanitaria y las medidas que se han tomado para enfrentarla requieren de procedimientos más ágiles que permitan a los entes públicos atender las necesidades de la población en el actual escenario y que revisado el articulado del decreto, se evidencia en el artículo 2 que, la contratación a la que se aplicará la urgencia manifiesta será aquella relacionada con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia, así como asegurar el flujo de recursos para el sistema de salud, por lo que considera que esta medida es congruente porque limita la aplicación de la urgencia manifiesta a la contratación que tenga este objeto y no a toda la contratación municipal.

Por lo anterior, el Grupo de Litigio Estratégico de la Escuela de Derechos y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander considera que el Decreto 233 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Oiba se encuentra ajustado a la legalidad y a la Constitución Política.

### **3. Intervención de la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL**

Concurre por conducto de la Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas, considerando que, de la lectura de la parte considerativa del Decreto N° 223 del 24 de marzo de 2020 emitido por el Alcalde Municipal de Oiba – Santander, se entiende que el fundamento para decretar la urgencia manifiesta en dicho municipio fue la misma que llevó al Gobierno Nacional a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y la posterior expedición del Decreto Legislativo N° 440 del 29 de marzo de 2020 esto es, la de contar con un mecanismo expedito y ágil para la contratación de bienes y servicios para la contención y mitigación de los efectos negativos del COVID-19.

Que el acto que declara la urgencia manifiesta guarda una intrínseca consonancia con las razones que dieron origen al estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional y, que, en términos generales, las medidas tomadas en el Decreto N° 223 del 24 de marzo de 2020, fueron concebidas con el fin de mitigar la problemática y salvaguardar la vida e integridad de los habitantes del municipio.

### **4. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público concurre por conducto de la Procuradora 16 Judicial II Asuntos Administrativos, quien en su concepto concluyó que: el Decreto 233 del 24 de marzo de 2020 cumple con los requisitos de competencia y motivación y además, a pesar de ser discrecional, es adecuada a los fines que dieron lugar a ella. Al respecto advierte que, el acto contenido en el Decreto 233 del 24 de marzo de 2020 se encuentra el Decreto citado se encuentra suscrito por el Alcalde del Municipio, primera autoridad administrativa, facultada para ello; que se encuentra debidamente motivado en cuanto a las razones que dan lugar a su expedición, además que se da una de las circunstancias para las cuales se ha previsto la figura, como es la de situaciones relacionadas con los estados de excepción, o en situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

Que se cumplen los principios de necesidad, proporcionalidad, declaración pública, referencia a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria de excepción, pues la situación que ha dado lugar a ella es suficientemente conocida y vivida, para concluir que se trata de un hecho tan grave que requiere medidas importantes, urgentes, extraordinarias, y necesarias, de igual manera, esta medida es proporcional con el hecho que la motiva porque no daría espera a adoptar las medidas que ordinariamente se utilizan en la contratación de una entidad territorial. También se hizo como declaración pública al estar contenida en un acto general que se publica en los medios idóneos para ello; tiene relación directa y específica con la situación.

Finalmente, y en relación con el requisito de temporalidad, concluyó que: “1) el Decreto 233 de 2000 carece de uno de los elementos de legalidad como es la **temporalidad** y por tanto debe anularse, porque no señala el término de vigencia u optar por una segunda opción: 2) declarar su legalidad, pero bajo el entendido que su vigencia solo será mientras dure el estado de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, es decir hasta el 30 de mayo de 2020, porque en caso contrario sería un acto de declaratoria de Urgencia Manifiesta por término indefinido, habida consideración que para conjurar y mitigar la emergencia del coronavirus o para adelantar todas las acciones a que se refiere el artículo primero del decreto podrían transcurrir no solo meses sino años, el decreto tendría una vigencia indefinida que no es lo permitido”.

## **II. CONTROL DE LEGALIDAD**

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las actuaciones procesales en única instancia, se cumplieron las reglas del Debido Proceso. Por ello y como en este momento no se observan vicios que acarreen la nulidad de lo actuado o impidan proferir decisión de fondo, se procede de conformidad.

## **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **A. De la competencia**

De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, “*Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan*”, correspondiendo a la **Sala Plena** dictar el correspondiente fallo, a la luz de lo previsto en el numeral 1° del artículo 185 del CPACA.

### **B. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala Plena determinar, *¿Si el Decreto N° 233 del 24/03/2020 se ajustó integralmente a las normas en que debía fundarse?*

Para desatar este problema jurídico planteado deberá establecerse: **i)** *¿Si el Decreto N° 233 del 24/03/2020 cumple los requisitos de procedencia para ser sometido a control inmediato de legalidad, ii)* *¿Si el Decreto N° 233 del 24/03/2020, cumple los requisitos formales y materiales en el marco del control inmediato de legalidad, que permitan tenerlo ajustado a la Constitución Política y demás normas en que debía fundarse?*

**C. Tesis.** El Decreto N° 233 del 24/03/2020 cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, porque fue expedido por autoridad administrativa y en desarrollo de uno o más Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica”, declarado en virtud del artículo 215 Superior mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. Igualmente, cumple con los requisitos formales y materiales o de contenido, encontrando ajustadas a derecho las medidas en él adoptadas, **bajo la condición que, su vigencia tiene lugar, “durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”,** declarada por el Presidente y los demás ministros mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

#### **D. Argumentos de la decisión.**

##### **1. Marco normativo y jurisprudencial**

###### **1.1 Del control Judicial en el marco de la Constitución Política de 1991**

En nuestro Estado Social de Derecho, se distingue la separación y control de las ramas del poder público con 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).

Respecto del control judicial, el mismo es inmediato e integral y recae sobre:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción
- ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Frente a los dos primeros, le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241.7 de la Constitución, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad<sup>1</sup>. Para tal efecto, el gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida si se ajustan a la Constitución Política.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, la misma Corte avocará de oficio y en forma inmediata su conocimiento, razón por la cual el control se ha denominado también *control automático* (artículo 214.6 de la Constitución). Se trata, por ello, de una revisión *automática*, sustanciada en un proceso sumarísimo, por cuanto los

---

<sup>1</sup> La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

términos ordinarios se reducen a una tercera parte<sup>2</sup>, e *integral*, en la medida en que el control ejercido lo es tanto por vicios de forma como por vicios materiales o de contenido, que utiliza como parámetro al respecto la totalidad de los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Ley.

Para el control de las medidas señaladas en el numeral iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional, conforme lo señala el artículo 136 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>.

## **1.2 Del control inmediato de legalidad**

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>4</sup> y el artículo 136 del CPACA que regulan el control inmediato de legalidad, preceptúan que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

### **1.2.1 De los requisitos de procedencia**

En reciente pronunciamiento, el H. Consejo de Estado<sup>4</sup>, sobre los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad y en particular sobre cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados a través de este medio de control, precisó:

*“...el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.*

*De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción...”*

Sobre los Decretos Legislativos en el Estado de Excepción previsto en el artículo 215 Superior, recordó el contenido de dicha disposición en la que se destaca que

---

<sup>2</sup> Las especialidades en su tramitación están reguladas en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, por el cual se estatuye el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban sustanciarse ante la Corte Constitucional. Pese a la existencia de una Corte Constitucional, el sistema colombiano de control de constitucionalidad es mixto, en la medida en que combina elementos del modelo difuso y del concentrado.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)



los mismos deben estar firmados por el Presidente y todos los ministros, recalcando la sentencia de constitucionalidad C- 240 de 2011 en lo que respecta al último de los requisitos, esto es, *“que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”*

Al respecto, la H. Corte Constitucional en sentencia C- 240 de 2011, precisó que, para tener como legislativo un Decreto dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social, debe cumplir con las condiciones presupuestales o de forma previstas en el artículo 215 Superior, que se resumen en las siguientes:

*i) Proferido “por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto (...), que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y por el término que la misma dure*

*(ii) Ofrezca “un conjunto de considerandos que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas con la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis que motivó el estado de excepción;*

*(iii) Firmado “por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros;*

*(iv) Promulgado “dentro del término de vigencia del estado de emergencia...”*

### **1.2.2 De los requisitos formales y materiales del control inmediato de legalidad**

Al respecto el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado que, en relación con los **requisitos formales**, estos corresponden a la competencia de quien suscribe el acto que se somete a control de legalidad y a los requisitos de forma, o de configuración en cuanto su objeto, causa, motivo y finalidad, como elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, y los **requisitos materiales** relacionados con: i) la conexidad o relación con los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y frente al cual el H. Consejo de Estado ha señalado que, *“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 y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro haya una correlación directa”*, y ii) la proporcionalidad de sus disposiciones, a efectos de establecer si el acto resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad que dio lugar a la declaratoria de los estados de excepción y si, por tanto, existe una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)

## 2. El caso concreto.

### 2.1 Estudio de procedencia del Control Inmediato de Legalidad.

La Sala concluye que en el caso concreto se cumplen los requisitos de procedencia señalados en el marco jurídico de esta providencia, para ejercer el control Inmediato de Legalidad del **Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020**, a partir de su contenido y fundamentos; porque corresponde a un acto de carácter general – *dirigido a toda la comunidad* -, dictado por autoridad administrativa -alcalde del municipio- en ejercicio de función administrativa – *materializada en las actividades contractuales y presupuestales como ordenador del gasto*- y en desarrollo de Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -declarado ajustado a la Constitución por la H. Corte Constitucional según boletín número 63 de 20 de mayo de 2020**. Sus fundamentos corresponden al Decreto Legislativo **440 de 20 de marzo de 2020** - “*Por medio del cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19*, expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros y con fundamento en el artículo 215 Superior.

Así, encontrando satisfechos los requisitos de procedencia; señalados en la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, que corresponde a un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y que tiene por fin desarrollar uno o más de los Decretos Legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, resulta procedente estudiar de fondo la legalidad del Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020, abordando para ello el análisis de los requisitos formales y materiales.

## 3. Estudio de los requisitos formales y materiales del acto sometido a control

### 3.1 De los requisitos formales

#### 3.1.1 De la competencia

El **Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020** fue proferido por el Alcalde Municipal de Oiba (S), en su calidad de máxima autoridad administrativa del municipio, invocando el uso de “*facultades Constitucionales y Legales, conferidas en los numerales 1 y 2 del artículo 305 de la Constitución Política*<sup>6</sup>, y en especial de las conferidas en los artículos 43 de la Ley 715 de 2001<sup>7</sup>, artículo 202 de la Ley 1801

<sup>6</sup> “**ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes. (...).”

<sup>7</sup> “**ARTÍCULO 43. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN SALUD.** Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones: (...).”

de 2006<sup>8</sup>, la Ley 1150 de 2007<sup>9</sup> y la Ley 80 de 1993<sup>10</sup>, y en sus considerandos se hizo referencia al artículo 7 del Decreto 440 de 2020<sup>11</sup> y al artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> *“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

*1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*

*2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*

*3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*

*4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

*5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*

*6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*

*7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*

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

*9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

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

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

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

<sup>9</sup> Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

<sup>10</sup> *“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.*

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

*PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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 este punto, para precisar el alcance del parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998 y en el marco del cual, además del artículo 1° del Decreto 461 de 2020, se profirió el Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020, artículo 4, se advierte que, la H. Corte Constitucional mediante la referida Sentencia C-772-98 dispuso: “Declarar EXEQUIBLE el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, 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”. En dicha oportunidad consideró:

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

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

(...)

*Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que*

Ahora bien, la Sala precisa que, las normas invocadas por el Alcalde Municipal de Oiba para la expedición del Decreto N° 233 de 2020, referidas a los numerales 1 y 2 del artículo 305 de la Constitución Política y artículo 43 de la Ley 715 de 2001, no pueden tenerse como normas fundamentales de su competencia, como quiera que las mismas se refieren a las atribuciones conferidas por el Legislador al Gobernador y a competencias de los Departamentos en Salud.

No obstante, el requisito de competencia en el presente asunto ha de entenderse satisfecho, con la verificación de los fundamentos legales igualmente invocados, contenidos en los artículos 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia<sup>13</sup>, pero en especial en el artículo 7 del Decreto Legislativo No.440 de 2020, así como en los considerandos del Decreto 417 de 17 de marzo del mismo año que declaró el estado de emergencia económica y social, en el que expresamente sobre la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos en la Ley, se hace necesario incrementar las potestades del ejecutivo en material contractual y presupuestal. En ese sentido, en dicho Decreto Legislativo se señaló:

*“... 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 (...), la Ley 1122 de 2007 (...), Ley 1438 de 2011 (...), Ley 80 de 1993, el Decreto 633 de 1993 (...) y el Decreto 111 de 1996, recurrir al 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...”*

Así las cosas y por encontrar fundamento legal y constitucional, pero también en Decreto Legislativo respecto de la declaratoria de urgencia manifiesta por la grave crisis que se afronta con ocasión de la pandemia, concluye la Sala que, el Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por autoridad competente.

---

*les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de “urgencia manifiesta” que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma”*

<sup>11</sup> “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”.

<sup>12</sup> “Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”.

<sup>13</sup> “ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde: (...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”.

### 3.1.2 Requisitos de forma

El Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020 cumple los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, que dan cuenta de la voluntad unilateral de la administración, emitida en ejercicio de la función administrativa y que se concreta en los argumentos expuestos con precedencia - fundamento en el Decreto Legislativo 440 de 2020 y en los siguientes considerandos contenidos en el referido acto objeto de control:

*“(…) El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. El elemento común de estos eventos es que exigen atender la contingencia de manera inmediata. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera, para mantener la regularidad del servicio, y que, impiden acudir a los procedimientos de selección públicos, es decir, a la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y mínima cuantía.*

*Que los supuestos que caben dentro de la categoría de urgencia manifiesta son: “i) situaciones relacionadas con los estados de excepción, es decir, con los estados de: a) guerra exterior, b) conmoción interior y c) emergencia económica, social y ecológica; y) ii) hechos de calamidad, fuerza mayor o desastres, es decir, circunstancias que pongan gravemente en riesgo la vida, la salud o la integridad de las personas, en los términos del artículos 64 del Código Civil.*

*Que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, establece 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.*

*Que el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señala que 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 de la entidad estatal.*

*(…) Que mediante Decreto 0192 del 13/03/2020, se declaró la emergencia sanitaria en el Departamento de Santander y se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión de la situación de epidemiología causada por el Coronavirus (COVID-19).*

*Que mediante Decreto N° 417 del 17/03/2020 la Presidencia de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Que el artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID – 19, prevé: “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 se hace necesario tomar medidas inmediatas, con el fin de evitar los daños y perjuicios mayores para la comunidad y en observancia de la situación de afectación y posible evolución del COVID-19”.*

Finalmente, ha de considerarse que el Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020 cumple con los demás requisitos formales de todo acto administrativo, referidos a: encabezado (*“por medio del cual se adoptan en el municipio de Oiba-Santander las directrices emitidas por la Presidencia de la República mediante Decreto 440 del 20/03/2020 y en consecuencia se declara la urgencia manifiesta”*); número (No 233); fecha (24 de marzo de 2020); resumen y contenido de las materias reguladas (declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Oiba (S), y ordena realización de movimiento presupuestales, conforme sus considerandos); competencia o referencia expresa de las facultades que se ejercen (artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 7 del Decreto Nacional No. 440 de 2020 y artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015), parte resolutive (según transcripción efectuada en el acápite denominado **"A. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD"**) y firma de quien suscribe (el Alcalde Municipal de Oiba –Santander).

## **3.2 De los requisitos materiales**

### **3.2.1. Conexidad**

Para la Sala Plena de esta Corporación, también se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020 por el cual el Alcalde del Municipio de Oiba declaró la Urgencia Manifiesta en ese municipio y el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19”*, al verificarse que, guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que lo sustentan, conforme pasa a explicarse:

El Presidente de la República a través del **Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020** *-publicado en el diario oficial el mismo día-*, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia (artículo primero), disponiendo que el Gobierno Nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del Decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis (artículo segundo) y que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo (artículo tercero).

En el marco del declarado Estado de Excepción, fue expedido el **Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020** por medio del cual: **i)** se dispone la realización, a través medios electrónicos, de audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección garantizando el acceso a los proponentes, control, y a

cualquier ciudadano interesado en participar (artículo 1), **ii)** se dispone la realización, a través de medios electrónicos, de audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en artículo de la Ley 1474 de 2011, garantizando el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía (artículo 2), **iii)** se autoriza a las Entidades Estatales, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspender los procedimientos de selección; y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, se dispone que las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas, (artículo 3), **iv)** dispone que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (artículo 4), **v)** se dispone, como mecanismos de agregación de demanda de excepción, que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma (artículo 5), **vi)** dispone que cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal (artículo 6), **vii)** dispone que, *“con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la **urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se 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”* (**artículo 7**), **viii)** en relación con la adición y modificación de contratos estatales, consagra que todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor; propósito para el cual, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia; disposición que dispone se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente, señalando expresamente que, una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (artículo 8), **ix)** dispone que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6161 del Estatuto Tributario (artículo 9) y **x)** autoriza, durante el término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica, al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos,

sin aplicar la Ley 80 de 1993 (artículo 10), **xi)** el Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 (artículo 11).

Ahora bien, para confrontar las anteriores reglas con lo dispuesto en el **Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020** se advierte que éste dispuso, en lo pertinente: **i)** *Adoptar las directrices emitidas por la presidencia de la República mediante Decreto N° 440 del 20/03/2020 y en consecuencia, declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Oiba, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para la atención inmediata de la emergencia (artículo primero), ii)* *Dado lo anterior, y conforme a las circunstancias, se acudirá a la contratación directa del suministro de bienes, la presentación de servicios a 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 labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente (artículo segundo), iii)* *Realícese por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación actual, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y demás disposiciones reglamentarias (artículo tercero), iv)* *De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan expediente de la urgencia manifiesta, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Santander, de conformidad al artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia (artículo cuarto), v)* *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición (artículo quinto).*

En este orden y analizado el contenido del Decreto sometido a control inmediato de legalidad, se advierte que su expedición tiene lugar, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y con observancia de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, sin que se advierta que las órdenes impartidas - *con la finalidad de “prevenir, contener, conjurar y mitigar la situación de emergencia causada por la pandemia COVID 19”-*, resulten contrarias a las disposiciones que resultaban aplicables y en que se fundó, guardando relación directa con el Estado de Emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020 y el Decreto Legislativo 440 de 2020; así como respetando los principios de responsabilidad, planeación y publicidad que rigen la contratación celebrada con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta.

Sin embargo y conforme lo manifestó el Ministerio Público en su concepto, el acto sometido a control inmediato de legalidad no fijó el plazo durante el cual se declaraba la urgencia manifiesta, con el fin de que el mismo no se convierta en indefinido en el tiempo, de tal manera que tal medida tenga una vigencia temporal limitada, esto es, por el término estrictamente requerido para superar el hecho que configura la situación excepcional.

Al respecto y, conforme lo ha sostenido la H. Corte Constitucional, el Legislador de excepción puede otorgar un carácter temporal a las normas que se dicten en la Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que *“asegura a las medidas de excepción una restricción temporal y de contera una razonabilidad y*



*proporcionalidad de las medidas, las cuales se destinarán efectivamente en el tiempo a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos”<sup>14</sup>.*

Así, en el caso sometido a estudio, se advierte que el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, dispuso en su artículo 11 que, el mismo produce efectos “*durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*”, fijando así el Legislador de Excepción una restricción temporal de las medidas adoptadas en aquel Decreto, por lo que ha de entenderse que la declaratoria de urgencia manifiesta declarada en el municipio de Oiba –Santander dispuesta en el Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020, están limitadas en el tiempo, a la vigencia dispuesta en el Decreto que le sirve de fundamento y que sustenta tal declaratoria, esto es, la dispuesta en el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020.

Por lo anterior, y de satisfacerse el requisito de proporcionalidad que pasa a estudiarse, se entenderá ajustado a derecho el Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020, en lo que a la declaratoria de urgencia manifiesta respecta, y además, en lo relacionado con las modificaciones presupuestales dispuestas en su artículo tercero, por ajustarse a las previsiones legales contenidas en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto Legislativo 440 de 2020, **bajo la condición que, su vigencia** tiene lugar, “*durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*” declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

### **3.2.2. Proporcionalidad**

La Sala Plena, también encuentra verificado el requisito de proporcionalidad de las medidas adoptadas por el acto sometido a control inmediato de legalidad para conjurar la crisis causada por el Coronavirus (COVID -19) e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción en el Municipio de Oiba –Santander. Lo anterior, considerando que el fin buscado con la expedición del Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020 lo fue precisamente, “*prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus –COVID 19 en el Municipio de Oiba*”, observándose que las medidas en él dispuestas se tornan idóneas, necesarias y proporcionales con la gravedad que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y especialmente, a la causa que dio origen a la expedición del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Así, nótese que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, en materia de Contratación Estatal, fueron adoptadas por considerarse que resultaba necesario tomarlas con la finalidad de “*evitar los daños y perjuicios mayores para la comunidad y en observancia de la situación de afectación y posible evolución del COVID-19*”, “*realizar acciones administrativas y contractuales necesarias para la atención inmediata la emergencia*” y “*prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19*”, siendo con fundamento en tal objetivo que se declarara la urgencia manifiesta en el Municipio de Oiba –Santander.

---

<sup>14</sup> Sentencia C-240/11

Conforme las consideraciones expuestas, que dan cuenta de la verificación de los requisitos formales y materiales del Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020, en el marco de su control inmediato de legalidad, se evidencia que la declaratoria de urgencia manifiesta y las medidas allí adoptadas, se ajustan a la Constitución y las disposiciones legales en que debían fundarse, bajo la condición que su vigencia, tiene lugar, **“durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”** declarado por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: SE DECLARA** ajustado a derecho el **Decreto No 233 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Oiba-Santander *“por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Oiba –Santander y se dictan otras disposiciones”*, **bajo la condición que su vigencia** tiene lugar, **“durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”** declarado por medio del Decreto 417 de 2020, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** la presente providencia por medios electrónicos, y **PUBLÍQUESE** en la página del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Deberá además publicarse esta providencia en el portal web oficial del Municipio de Oiba-Santander, lo que estará a cargo de la entidad territorial.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en sesión electrónica \_\_\_ /2020.

**Original firmado**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

Magistrada Ponente

**Original firmado**

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

Magistrado

**Original firmado**

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**

Magistrado

**Original firmado**

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

Magistrada

**Original firmado**

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

Magistrado

**Original firmado**

**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

Magistrado