



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

---

Sincelejo, tres (03) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-23-33-000-2020-00124-00  
**SOLICITANTE:** MUNICIPIO DE LA UNIÓN - SUCRE  
**ASUNTO:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
DEL DECRETO No. 036 DEL 24 DE MARZO  
DE 2020

De conformidad a lo consagrado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136, 151 numeral 14, 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, a ejercer el control de legalidad respecto del Decreto No. 036 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de La Unión, Sucre, *"Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de la Unión de Sucre, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones"*.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Acto objeto de control de legalidad.

La Alcaldía Municipal de La Unión, Sucre, expidió el Decreto No. 036 del 24 de marzo de la misma anualidad, el cual es del siguiente tenor:

#### **"DECRETO No. 036**

**"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN DE SUCRE CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

#### **EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA UNIÓN DE SUCRE**

*En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las contenidas en los artículos 2, 49, 314, 315 de la*

Constitución Política de Colombia, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones concordantes, y

### **CONSIDERANDO**

Que el artículo segundo de la Carta Política de Colombia, consagra como uno de los fines esenciales del Estado mantener la integridad territorial. Además, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

Que el artículo 49 de la Constitución Política determina, que la atención en Salud es un servicio público a cargo del Estado, adicionalmente toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, y el artículo 95 del mismo ordenamiento, dispone que las personas deben "Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud".

Que el Concepto 2230 de 2015, del Consejo de Estado, la Constitución Política de 1991 (C.P.) estableció que: (...) () los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional de conformidad con el régimen legal correspondiente. (...)

Que la Ley 9° de 1979, dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1438 de 2011, el bienestar del usuario es el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud, adicionalmente, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, está orientado a generar condiciones que protejan la salud de los colombianos.

Que la Ley 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud como un derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo y dispone en el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3, indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o

*internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".*

*Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario 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 mediante las Resoluciones 380 y 385 de marzo de 2020, emanadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de las cuales se adoptaron medidas preventivas urgentes y sanitarias, así como la declaratoria de emergencia en el país por causa del coronavirus (COVID-19).*

*Que los artículos 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia establecen que el Alcalde es el jefe de la administración local y representante del municipio, y son atribuciones del Alcalde: (...) Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...)*

*Que frente a dichas declaratorias respecto al COVID-19, el Alcalde municipal de La Unión de Sucre decidió adoptar la declaratoria de emergencia sanitaria en el municipio de La Unión de Sucre, para prevenir y evitar la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19), mediante Decreto No. 031 del 16 de marzo de 2020.*

*Que de conformidad con el numeral 44.3.1. del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencias de los municipios entre otras: "adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal".*

*Que la OMS informa el 16 de marzo de la presente anualidad, que el brote de COVID-19, puede caracterizarse como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación, que a la fecha en más de 170 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, teniendo 167.449 casos de contagio y más de 6.440 fallecidos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio. En Colombia se registran 54 casos confirmados por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

Que con fundamento en el literal i) del artículo 2.8.8.1.1.9 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social" y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Por medio del cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", el Alcalde del Municipio de La Unión de Sucre, profirió el Decreto No. 031 del 16 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL EL MUNICIPIO DE LA UNION DE SUCRE ADOPTA LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA PROFERIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL."

Que mediante el Decreto No. 031 del 16 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria, expedido por el Alcalde Municipal, se activaron los planes de contingencia, que les permita garantizar una respuesta inmediata, adecuada y oportuna, en caso de presentarse una situación de emergencia, De igual manera estableció una serie de medidas de prevención autoprotección y cuidado colectivo frente al virus, las cuales serán de obligatorio cumplimiento para el sector público y privado en el Municipio de La Unión de Sucre.

Que de conformidad con el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana". El Alcalde es la primera autoridad de Policía del Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción y la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante. Que es deber de las autoridades Municipales adelantar las acciones e implementar los controles necesarios para garantizar la vida, la seguridad y la salubridad pública de la comunidad Unionense.

Que según lo establecido en el inciso 1º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", dispone: "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 hecho de calamidad y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos."

Que los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, incorporaron la figura de urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa como mecanismo excepcional, diseñado con 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 descritas en el artículo 43 de la Ley 80 ibidem, es del todo imposible celebrarlos a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la Ley y el reglamento.

Que lo anterior fue convalidado por la H. Corte Constitucional, que en sentencia C-772 de 1998, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, concluyó que la urgencia manifiesta se configura cuando se acredite la existencia de una situación que imposibilite acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos: “ La “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija 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.” (Subrayado por fuera del texto)

Que en esa misma línea la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia de 7 de febrero de 2011, número de radicado 11001-02-26-000-2007-00055-00, identificada con radicación interna 34425, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló que la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional, diseñado cuando la administración pública no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas, y esta tiene la necesidad de celebrar contratos con el fin de enfrentar la situación de conflicto por la que atraviesa:

“La ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de 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 enfrentar desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta.”

Que la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Auditoría General de la República, en la Circular conjunta No. 14 de 2011, establecen parámetros que deben tener en cuenta los jefes o representantes legales y a los ordenadores del gasto de las entidades públicas, a nivel nacional, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa, cumpliendo las siguientes recomendaciones para la contratación por urgencia manifiesta:

- Verificar que los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecúen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 artículo 42.
- Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.
- Declarar la urgencia manifiesta, elaborando el acto administrativo correspondiente. Para realizar la contratación derivada, pese a que no se requiere la elaboración de estudios previos ni la celebración de un contrato por escrito, resulta aconsejable:
- Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.
- Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización.
- Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio.
- Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control pactado, de forma diligente y oportuna.
- Tener claridad y, preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato, especialmente aquellas que resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras.
- Efectuar los trámites presupuestales de la ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.

- Elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia.

- Declarada la urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivados de ésta, se deberá poner en conocimiento de tal hecho, de forma inmediata, al órgano de control fiscal competente, remitiendo la documentación relacionada con el tema, para lo de su cargo.

Que mediante acta No. 004 de 20 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de La Unión de Sucre, se estableció en sesión extraordinaria; y quedó estipulado la declaratoria de la Urgencia Manifiesta que en futuro se presente una situación que amerite dicha declaratoria.

Que mediante acta No. 005 de 24 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de La Unión de Sucre, se estableció en sesión permanente; aprobó los Planes específicos de acción y autorizó la Urgencia Manifiesta, con el fin de adoptar las medidas necesarias en procura de evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos por la llegada de la pandemia, así como también poder prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, atender y rehabilitar a los posibles casos infectados con el COVID-19.

Que es necesario adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus (COVID-19) con el objeto de garantizar la debida protección de la salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos a los habitantes del Municipio de La Unión de Sucre.

Que, en consideración a los argumentos anteriormente expuesto,

### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR** La Urgencia Manifiesta en el Municipio de La Unión de Sucre, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, tratar, atender y rehabilitar a los posibles infectados por el Coronavirus COVID-19.

**ARTÍCULO SEGUNDO. ORDENAR** a todas las Secretarías que presenten las necesidades identificadas con los respectivos soportes, a través del Plan de Acción específico para aprobación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, con el fin de realizar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte el Municipio de La Unión de Sucre para prevenir, enfrentar y/o conjurar las causas que motivan la declaración de la presente Urgencia Manifiesta.

**ARTÍCULO TERCERO. ORDENAR** a la Secretaría del Interior, Recursos Humanos y Control Disciplinario del Municipio de La Unión de Sucre, la remisión inmediata de los expedientes de la

contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, a la Contraloría competente.

**ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR** al Jefe de Presupuesto Municipal con coordinación de la Secretaría de Salud Municipal y demás competencias, disponer de las operaciones presupuestales para establecer las necesidades para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la Urgencia Manifiesta.

**ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.

**Parágrafo:** La declaratoria podría finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causas que motivaron su declaratoria; en caso de aumentar el nivel de riesgo, puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de toda la población.

**ARTÍCULO SEXTO.** Ordene la publicación del presente decreto en la página web del Municipio de La Unión.

#### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en La Unión de Sucre, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2020

**CARLOS MARIO MONTERROZA ARRIETA**  
**ALCALDE MUNICIPAL (Firmado)"**

#### **1.2. Actuación procesal.**

El día 14 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal de La Unión, Sucre, envió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sucre, el Decreto 036 del 24 de marzo de la misma anualidad, para que se le imprima el trámite de rigor - control inmediato de legalidad -, conforme a lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 - 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por reparto realizado el 14 de abril de 2020, el asunto le correspondió al Despacho del suscrito Magistrado Ponente, como sustanciador, para el trámite de rigor.

Mediante auto de fecha 16 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 036 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de La Unión, Sucre.

Según constancia secretarial el día 17 de abril de 2020, se publicó un aviso en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo de Sucre, indicándose la existencia del presente proceso. El aviso fue fijado por diez (10) días, término durante el cual, no hubo intervención de la ciudadanía defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control (Num. 2 del art. 186 del CPACA).

La providencia que avocó fue notificada personalmente el día 21 de abril de 2020, al Alcalde del Municipio de La Unión, Sucre, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En la misma providencia, se ordenó oficiar a la Contraloría Departamental de Sucre y a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, a fin de que emitieran concepto referente al presente asunto. Los respectivos oficios se enviaron los días 17 y 20 de abril de 2020, sin que hubiese pronunciamiento al respecto.

Como prueba se recaudaron los siguientes actos administrativos: Resoluciones No. 380 del 10 de marzo de 2020 y No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; Decreto 031 del 16 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de la Unión Sucre, por medio del cual se adopta la declaración de emergencia sanitaria; y Acta de reunión extraordinaria del Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastres.

Los anteriores actos administrativos, fueron enviados por el Alcalde del Municipio de La Unión mediante oficio de fecha 22 de abril de 2020.

Dentro del término concedido, el Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal, rindió concepto, señalando:

*“... pese a que el decreto remitido para control, fue expedido el 22 de marzo de 2020, esto es, después de que el Gobierno Nacional declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417*

del 17 de marzo de 2020 y después de expedirse el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"; por lo mencionado en el texto del acto, forzoso es concluir que el decreto municipal dictado en ejercicio de la función administrativa del Alcalde del Municipio de La Unión, no puede considerarse proferido en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la declaratoria del estado de excepción, pues, no contiene un vínculo normativo ni material con la normatividad excepcional, que haga ver la determinación cuestionada como un complemento, aclaración o interpretación directa de la legislación extraordinaria.

*/.../ Que en el decreto cuestionado no se menciona el Decreto Legislativo 417 de 2020 o algunos otros dictados en desarrollo de éste, por lo que se puede concluir que aquel no se vincula como motivación que habilita para que el burgomaestre haga uso del mecanismo excepcional de la urgencia manifiesta, el que, a su vez, permite utilizar la modalidad de la contratación directa. Por lo tanto, la habilitación contenida en la parte considerativa del acto administrativo impugnado está lejos de ser considerada como el desarrollo de una potestad reglamentaria atribuida al mandatario local, en los precisos términos señalados por la alta corporación judicial en lo contencioso administrativo, y que fuera activada por la determinación adoptada por el Jefe del Ejecutivo Nacional, pues, en el caso concreto, la normatividad y situación fáctica que soporta la expedición del decreto estudiado, sólo verifica una causal contenida en la ley ordinaria, "la urgencia manifiesta" (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015), para que el burgomaestre pueda acceder a unas facultades que, aunque extraordinarias en sí, de suyo han sido contenidas en la legislación administrativa de uso común y corriente...*

*/.../ En consecuencia, el Decreto 036 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal del Municipio de La Unión, no cumple con los presupuestos para que sobre él obre el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, como mecanismo especial consagrado en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011; lo que indicaría que su examen judicial correspondería a los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación contenciosa administrativa y no para que se haga uso de esta especial acción que se haya actualmente en trámite".*

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151-14 y 185 inciso 1º de la Ley 1437 de 2011, la Sala

Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, es competente para conocer en fallo, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, proferidos por las autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción.

## **2.2. Del control inmediato de legalidad.**

La Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico que recae sobre los actos de la administración que los desarrollan, control en el cual se encuentra inmerso, desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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<sup>1</sup>.

Así, el artículo 215 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad de declarar el Estado de Emergencia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Tal declaratoria, se podrá hacer por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En relación con 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, el Legislador Estatutario estableció en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre tales actos, disponiendo:

**“Artículo 20. Control de legalidad.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: Ministerio de la Protección Social.

<sup>2</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

*durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, desarrolla el mismo contenido de la norma anterior.

De las normas citadas, se extrae, que el control inmediato de legalidad es procedente frente aquellas medidas que sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. Se trata de un control oficioso, que no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto.

También se ha entendido, que dicho control es “inmediato”, porque una vez se expide la norma, la respectiva autoridad debe remitirla a la jurisdicción contenciosa administrativa para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Así mismo, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz, con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales<sup>4</sup>.

**La atribución de competencia para el control inmediato de legalidad,** corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. Así, los actos expedidos por autoridades del orden nacional serán conocidos por

---

<sup>3</sup> **“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

<sup>4</sup> Sentencia C-179/94.

el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, serán de competencia del Tribunal Administrativo correspondiente.

En efecto, frente a tal competencia, el CPACA dispone en su artículo 151, numeral 14<sup>5</sup>, que la misma se encuentra en cabeza de los Tribunales Administrativos en única instancia, en relación de los actos administrativos que sean dictados por los entes territoriales del orden departamental y municipal.

Ahora bien, frente a las **características del control inmediato de legalidad**, el Consejo de Estado ha señalado entre otras, *su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”*<sup>6</sup>.

En relación a tales rasgos característicos del control inmediato, la jurisprudencia de la citada Corporación ha resaltado<sup>7</sup>:

*“(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad*

---

<sup>5</sup> **“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: /.../

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

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” -artículo 20 de la Ley 137 de 1994-; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que:

“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la

*legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”.*

*(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;*

*(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático -la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión.*

*(...)*

*(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción,...*

Respecto del **trámite del control inmediato de legalidad de los actos**, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 185 dispone:

**“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o

aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional".

### **2.3. Caso concreto.**

En el presente asunto se somete a examen de control de legalidad al **Decreto 036 del 24 de marzo de 2020**, "POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN DE SUCRE CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por el Alcalde del Municipio de La Unión, Sucre.

En cuanto al control inmediato de legalidad del acto municipal que se analiza, se debe verificar lo relativo a la “*competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción*”<sup>8</sup> y la procedencia misma del control.

**-. Cumplimiento de los requisitos de forma.**

En el presente caso, se aprecia que el Decreto No. 036 de 2020, está suscrito por el Alcalde del Municipio de La Unión, Sucre - Carlos Mario Monterroza Arrieta y a través de él, se declara la urgencia manifiesta en ese ente municipal, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, tratar, atender y rehabilitar a los posibles infectados por el Coronavirus COVID-19; y en consecuencia, el ente territorial pueda efectuar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte para prevenir, enfrentar y/o conjurar las causas que motivan dicha declaratoria de Urgencia Manifiesta; ordenándose a su vez, la disposición de las operaciones presupuestales para establecer las necesidades y financiar las diferentes acciones requeridas.

También, se advierte que el decreto estudiado es identificable, en tanto, le fue señalado el número (036), la fecha (24 de marzo de 2020), la identificación de las facultades que permiten su expedición (*Constitucionales y Legales, y en especial las contenidas en los artículos 2, 49, 314, 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, Ley 1523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones concordantes*), las consideraciones que lo sustentan y la parte resolutive con su debida articulación.

Lo anterior permite concluir, que el acto sometido a control cumple con los requisitos de forma, que deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

**-. Cumplimiento de los requisitos de fondo.**

**De la competencia para proferir el acto objeto de control.**

El Decreto No. 036 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde de La Unión, Sucre, **en vigencia** del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*" y el Decreto Nacional 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*" (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, "*Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo*". Además de las funciones que se le establecen dicha norma, en relación con el concejo, el orden público, la Nación, el departamento y las autoridades jurisdiccionales, la Administración Municipal, la ciudadanía, la Prosperidad Integral de su región y la de Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal y adelantar su respectiva ejecución.

Igualmente, según el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, "*El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias*".

Conforme lo anterior, el acto examinado fue expedido por autoridad pública investida de competencia y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

**Objeto del Decreto 036 del 24 de marzo 2020 y su conexidad con los decretos proferidos en el marco del Estado de Emergencia.**

Se debe establecer si el decreto territorial sometido a control inmediato de legalidad (Decreto 036 del 24 de marzo de 2020), tiene fundamento

constitucional y guarda relación directa con el Estado de Emergencia, declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión de tal declaratoria.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", debido al crecimiento exponencial de la propagación, número de contagios y de muertes originadas por el nuevo Coronavirus COVID-19. Dentro de los presupuesto facticos del decreto nacional, se citan los siguientes apartes:

## **"1. PRESUPUESTO FÁCTICO.**

### **A. Salud Pública.**

*(...) Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión..., por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

*/.../ Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, ...*

### **B. Aspectos económicos**

#### **a. En el ámbito nacional**

*/.../ que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un*

evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

*/.../ Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias.*

#### **b. En el ámbito internacional**

*/.../ Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.*

*/.../..., es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.*

## **2. PRESUPUESTO VALORATIVO**

*Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.*

*/.../ Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la*

finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e Internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva. /.../

### **3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN**

/.../ 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...

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".

Dentro de las medidas a tomar, se indica, entre otras, "que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la

emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, **se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad**, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19<sup>9</sup>.

En tal virtud, se **DECRETA:**

*“Artículo 1. Declárese 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 la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1º del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, (sic) 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 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”*

Como se advierte, el Gobierno Nacional, mediante el citado decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de su vigencia<sup>9</sup>, debido a la pandemia COVID 19 y su propagación; disponiendo a su vez, una serie de medidas y autorizando la adopción de ciertas medidas adicionales que considerara necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La declaración de estado de emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros para dictar decretos con

---

<sup>9</sup> Publicado en Diario Oficial No 51.259 del 17 de marzo de 2020.

El artículo 4º del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispuso “Artículo 4º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

fuerza de ley destinados exclusivamente para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En tal sentido, fue expedido por el Gobierno Nacional el **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**<sup>10</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 COVID-19", en el cual se señaló que era necesario tomar medidas en materia de contratación estatal, como por ejemplo la de permitir que las autoridades administrativas puedan adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia de adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia.

En dicho decreto, se establece que:

*"... se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permiten continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.*

*En mérito lo expuesto,*

DECRETA

(...)

---

<sup>10</sup> Publicado en el Diario oficial No 51.262 del 20 de marzo 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.*

*Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. 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. Para este propósito, 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.*

*Igualmente, esta disposición 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.*

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

El aludido Decreto Nacional No. 440 del 20 de marzo de 2020, claramente expresa, 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. Y

que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.

Teniendo en cuenta tales disposiciones, es claro que el acto administrativo emitido por el municipio de La Unión, Sucre, debe acatamiento a los citados decretos nacionales.

Se precisa, que si bien el Decreto Municipal No. 036 del 24 de marzo de 2020, **NO** cita de manera expresa el Decreto Nacional No. 440 del 20 de marzo de 2020, lo cierto es que **SI** desarrolla lo dispuesto en este último, en relación con la declaratoria de la urgencia manifiesta con el propósito de *“adoptar las medidas necesarias en procura de evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos por la llegada de la pandemia, así como también poder prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, atender y rehabilitar a los posibles casos infectados con el COVID-19”*.

Es de recordarse que de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, existe *“urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos..../ La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”*.

Respecto a esta figura el Consejo de Estado ha señalado:

*“2.2. La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de 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.*

*/.../*

*2.2. (sic) En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.*

*Así, en primer lugar, el legislador (art. 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la administración de recurrir a este mecanismo de contratación".*

Se entiende entonces, que la declaración de la urgencia manifiesta permite a las autoridades estatales, responder con eficiencia a las situaciones de calamidad pública o desastre que afecten de manera

inminente la prestación de un servicio y para ello, las autoriza a celebrar contratos de manera directa con el fin de enfrentar crisis epidemiológica.

La urgencia manifiesta, debe ser declarada mediante acto administrativo motivado, en el que se deben exponer las razones para acudir a este instrumento excepcional.

Ahora bien, en los considerandos del **Decreto Municipal No. 036 del 24 de marzo de 2020**, se hace referencia al derecho a la salud consagrado en la Constitución Política y en otras normas que lo desarrollan y que establecen políticas en materia de salud pública (la Ley 9° de 1979, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015, Decreto 780 de 2016). También se cita el informe de la Organización Mundial de la Salud sobre el brote del COVID-19, y las Resoluciones 380 y 385 de marzo de 2020, emanadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de las cuales se adoptaron medidas preventivas urgentes y sanitarias, así como la declaratoria de emergencia en el país por causa del coronavirus (COVID-19); que por lo anterior, el Alcalde municipal de La Unión, Sucre, decidió adoptar la declaratoria de emergencia sanitaria en ese municipio para prevenir y evitar la propagación del COVID-19, mediante Decreto No. 031 del 16 de marzo de 2020.

Así mismo, se hace alusión a la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa y se cita al respecto la Ley 80 de 1993, jurisprudencia de las Altas Cortes y la Circular conjunta No. 14 de 2011 de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Auditoría General de la República.

Frente a esta figura se señala que mediante acta No. 005 de 24 de marzo de 2020, el “Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de La Unión, Sucre”, autorizó la Urgencia Manifiesta, con el fin de adoptar las medidas necesarias en procura de evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos por la llegada de la pandemia, así como también poder prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, atender y rehabilitar a los posibles casos infectados con el COVID-19.

Establecido lo anterior y analizado el Decreto 036 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Unión, Sucre, se considera que el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, en tanto, deviene del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional. Además, la declaratoria de la urgencia manifiesta es una medida contemplada en la ley, precisamente, para conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad, como la ocasionada por el COVID-19, que ha sido catalogado como pandemia a nivel mundial, debido a las graves afectaciones generadas en materia de salud pública, económica y social y por ser la causa de pérdida de miles de vidas humanas en todo el mundo.

Del mismo modo, se aprecia en su motivación y parte resolutive, que la celebración de los contratos relacionados con la adquisición de bienes y servicios, solo tienen como finalidad evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos por la llegada de la pandemia, así como también poder prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, atender y rehabilitar a los posibles casos infectados con el COVID-19. Disponiéndose, para tal efecto, que todas las dependencias de la administración municipal indiquen la necesidad precisa a contratar, junto con los respectivos soportes.

De cara a lo anterior, es claro que ante la situación que se enfrenta, tanto la autoridad nacional, como municipal, puede acudir a la figura de la urgencia manifiesta, para la adquisición de bienes y servicios por el mecanismo de la contratación directa, para atender la emergencia ocasionada por el COVID 19.

Tampoco se vislumbra que lo dispuesto en el decreto examinado, limite en modo alguno los derechos fundamentales de las personas o que afecte el núcleo esencial de otros, pues, por el contrario se busca solucionar la crisis generada por el Covid-19.

Igualmente, se observa que en el decreto objeto de control, se ordena su remisión, así como la de los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de la urgencia manifiesta, a la Contraloría, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

En efecto, es dicha entidad de control la que vigila las actuaciones que se derivan de la declaración de la urgencia manifiesta, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

De otro lado, se tiene que el Decreto 036 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de La Unión, Sucre, dispuso que regía a partir de la fecha de su publicación y tendría vigencia hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta tanto desaparecieran las causales que le dieron origen.

Dispuso, además, que la declaratoria de urgencia manifiesta *“podría finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causas que motivaron su declaratoria; en caso de aumentar el nivel de riesgo, puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de toda la población”*.

En virtud de lo anterior, debe precisarse que en este asunto sería procedente limitar los efectos de la vigencia del Decreto Municipal No. 030 del 24 de marzo de 2020, emitido por el alcalde de Galeras, Sucre, al término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada para todo el territorio nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en concordancia con los artículos 8 y 11 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en el entendido de que el ente territorial solo puede contratar bajo la figura de urgencia manifiesta, hasta el día 15 de abril de 2020; si no fuera porque mediante Decreto No. 537 del 12 de abril de 2020, se mantienen las mismas medidas adoptadas a través del Decreto 440<sup>11</sup>, entendiéndose entonces, que son tales normas del orden nacional, las que finalmente limitan la vigencia del acto administrativo territorial y serán ellas sus condicionantes temporales.

En resumen de lo expuesto, se considera que el decreto municipal objeto de estudio, se ajusta al ordenamiento jurídico vigente frente al cual fue

---

<sup>11</sup> Textualmente el Decreto nacional en sus considerandos dice: *“Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, es necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 mientras dure el estado de emergencia sanitaria, por tornarse necesarias para garantizar las finalidades señaladas en los párrafos precedentes, las cuales atienden a conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos”*.

analizado, al momento de su expedición, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre - Sala Plena - administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO** el Decreto No. 036 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de La Unión, Sucre, *“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN DE SUCRE CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el Alcalde del Municipio de La Unión, Sucre, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta determinación, **ARCHÍVESE** lo actuado, dejándose las constancias a que haya lugar.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, Acta Virtual de Sala Plena

Los Magistrados,



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**



**TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS**



**ANDRÉS MEDINA PINEDA**



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**