



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sala Plena

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

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

Asunto: Sentencia.
Medio de Control: Control inmediato de legalidad.
Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00075-00.
Acto: Decreto No. 00135 de marzo 24 de 2020, expedido por el Municipio de Caimito – Sucre.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena en virtud del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a proferir sentencia de única instancia¹, respecto del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 00135 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Caimito, Sucre.

I. ANTECEDENTES.

a. Remisión de acto administrativo para el ejercicio de control inmediato de legalidad.

El alcalde municipal de Caimito expidió el Decreto Municipal N° 00135 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual *"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CAIMITO, SUCRE, POR OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA Y DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROFERIDA POR EL GOBIERNO NACIONAL POR EL COVID -19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

Posteriormente, atendiendo a lo dispuesto en los artículos: 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del C.P.A.CA, procedió a enviarlo a este Tribunal Administrativo, por conducto de la Oficina Judicial, para que se surtiera el trámite del control inmediato de legalidad.

b. Trámite procesal.

La solicitud de control inmediato de legalidad, fue enviada y radicada ante la Oficina Judicial de Sincelejo, el día 30 de marzo de 2020, dependencia que procedió a efectuar el reparto, entre los Magistrados del Tribunal, para efectos de su sustanciación.

Mediante auto de 31 de marzo de 2020, se admitió la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 00135 del 24 de marzo de 2020, y se ordenó su notificación personal al señor Alcalde Municipal de Caimito, al Ministerio Público y a la

¹ Numeral 14 artículo 151 CPACA.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. De igual manera, ordenó la fijación del aviso sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, por el término de diez (10) días.

El día 13 de abril de 2020, fue fijado el aviso ordenado, existiendo constancia de su publicación en la página web de la Rama Judicial y en la del Tribunal Administrativo de Sucre. En la misma fecha, se surtieron las notificaciones personales, vía correo electrónico, al Municipio de Caimito, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Los diez (10) días para que el representante legal de la entidad municipal, defendiera la legalidad del acto, o cualquier ciudadano interviniera en su defensa o impugnación, iniciaron el día catorce (14) de abril de 2020 y terminaron el día veintisiete (27) de abril del mismo año.

Respecto del Ministerio Público, el término para que presentara concepto inició el día veintiocho (28) de abril de 2020 y venció el 12 de mayo 2020. El señor Procurador 164 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Sucre, presentó concepto el cual allegado a través de correo electrónico, el 12 de mayo de 2020, según lo informado en la nota secretarial del 13 de mayo de 2020.

c. Intervención del Alcalde Municipal de Caimito.

El Municipio de Caimito, guardó silencio.

d. Intervención de terceros.

En el presente asunto, no hubo pronunciamiento o intervención de ciudadanos, entidades oficiales o privadas.

e. Concepto Ministerio Público.

El señor delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, emitió concepto, aduciendo que el Decreto No. 000135 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Caimito, no cumple con los presupuestos para que sobre aquel, se efectúe el 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. Por ello, consideró que el examen judicial de la actuación enviada por la autoridad municipal, debe ventilarse a través de los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación contenciosa administrativa.

Sustentó su posición, en los siguientes términos:

"(...) pese a que el decreto remitido para control, fue expedido el 24 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 expedir 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 Caimito, 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.

La anterior idea se refuerza con las siguientes consideraciones:

1. La normatividad que se trae a colación para la expedición del acto administrativo cuestionado, rememora facultades ordinarias en cabeza de los burgomaestres para la promulgación de órdenes que procuren la dirección de la actividad y la contratación administrativa en el territorio de su jurisdicción, pese a que son dictadas como efecto de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio colombiano, realizado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020. En efecto, una vez revisado los cánones legales acogidos en el decreto tenemos lo siguiente:

a) El artículo 315 Constitución Política asigna como atribuciones de los alcaldes, entre otras, hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, es el encargado de dirigir la actividad administrativa del ente territorial; y, también, es el director del gasto público municipal.

b) Que la Ley 80 de 1993 o el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, reglamenta los procesos de contratación de las entidades estatales, estableciendo, entre otras modalidades e instrumentos, la existencia de la urgencia manifiesta como mecanismo jurídico, a través del cual se puede dar paso a la contratación directa para el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, que sirvan para superar la situación que produjo la declaratoria del aflijo.

c) 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, modifica e introduce nuevos aspectos contractuales a la Ley 80 de 1993, reglamentando, en especial, la contratación directa.

d) La Ley 1551 de 2012 ³Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios', contiene previsiones que desarrollan las atribuciones de todo tipo dadas a los alcaldes y, además, reglamenta las actividades del ente municipal y sus órganos de administración.

e) Ley 1096 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia", contiene preceptos de protección, de ordenamiento social, jurídico, de acción administrativa y demás, para este tipo de población en particular.

f) El Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, contiene normas referentes a las modalidades de contratación pública, entre ellas, la directa, cuando se produce por diversas causas, incluso, por la declaratoria de la urgencia manifiesta, permitiéndole a las autoridades de todo orden de la Rama Ejecutiva, realizarla dentro de precisos parámetros y controles.

2. Que, pese a que en el decreto cuestionado se menciona los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, los mismos sólo se vinculan como motivación que habilita para que el burgomaestre haga uso del mecanismo excepcional de

la urgencia manifiesta, el que, a su vez, se itera, permite utilizar la modalidad de la contratación directa. Sin embargo, tal habilitación contenida en la parte considerativa del acto administrativo impugnado está, de lejos, el 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, la que fuera activada por la determinación adoptada por el Jefe del Ejecutivo Nacional, pues, en el caso concreto los decretos legislativos referenciados -417 y 440 de 2020- 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...

(...)”

Así las cosas, para la Vista Fiscal la medida de urgencia manifiesta declarada en el Decreto 00135 de marzo 24 de 2020, no fue adoptada por la autoridad administrativa en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, pese que éste fue anunciado en la parte motiva de aquella actuación, sino que se hizo con ocasión y conforme las reglas ordinarias de contratación que se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico; de ahí, que no pueda considerarse que aquel decreto se trate de aquellos que desarrolle un decreto legislativo expedido en el marco del estado de excepción.

II. CONSIDERACIONES

a. Competencia.

La competencia para ejercer el control inmediato de legalidad, instituido estatutariamente en el artículo 20 Ley 137 de 1994 -EEE- y regulado en su trámite por el artículo 185² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo del lugar de expedición del acto territorial.

En el caso, compete al Tribunal Administrativo de Sucre en única instancia³, y en razón, de que la autoridad expedidora del acto -alcalde del Municipio de Caimito, Sucre-, corresponde a su foro territorial⁴.

² Numeral 1º:

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

³ C.P.C.A, artículo 151, numeral 14:

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.

⁴ C.P.C.A artículo 136:

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.

b. Generales de los Estados de excepción.

La Constitución Política concibe al Estado Colombiano como democrático social y de derechos, cuyo poder soberano reposa en el Pueblo, quien lo ejerce de manera directa o indirecta, a través de sus representantes. De igual manera, esa concepción de Estado, se traduce en la separación del poder público, ello en distintas ramas, entre ellas, la legislativa, representada por el Congreso de la República, al que le corresponde por mandato constitucional, y en virtud de la voluntad de los ciudadanos materializada, a través del voto, la potestad de diseñar, configurar y hacer leyes⁶, con miras a imponer el marco jurídico de orden legal al que debe someterse el funcionamiento del Estado y las conductas y comportamientos de los asociados.

Este mismo Estado democrático de derecho, posibilita que en ciertas ocasiones especiales - *verbi gracia*, autorización expresa por el Congreso⁷- ora en circunstancias especialísimas, es decir, que son ajenas a las otras ramas del poder público y demás autoridades⁸ -, se otorguen esas facultades legislativas, de manera excepcional y

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU – 747/98:

"6. La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza. La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

Finalmente, la definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político : por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos."

⁶ Artículo 150 de la C. P.

⁷ Numeral 10º Artículo 150 de la C. P. Sobre esta particular disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sostiene:

"(...)

3. La concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República

De conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias, lo cual guarda estrecha relación con la efectividad de los fines y cometidos del Estado y con el principio de colaboración armónica entre las diversas ramas del poder público que propugna la Constitución." sentencia C – 979 de 2002.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C – 466 de 2017:

"(...)

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. A la luz de tales artículos, excepcionalmente el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además de lo previsto en tales artículos constitucionales, dichas modalidades de estados de excepción, así como su sistema de controles, están regulados en la LEEE.

28. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, en particular de su artículo 121, que regulaba el denominado Estado de Sitio, hubo lugar a

directamente por la Constitución, al Presidente de la República, conforme lo decantado por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional.

En consideración de lo anterior, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado manifiesta que *“con el propósito de dotar al Gobierno de herramientas útiles enderezadas a conjurar las situaciones de crisis frente a las cuales los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía resulten ineficaces, la Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de indudable carácter excepcional, en la medida en que las mismas no sólo pueden prescindir de atenerse a los procedimientos y a la distribución habitual de competencias efectuada entre los distintos órganos del Estado, sino que en aras de alcanzar la salvaguarda de los intereses superiores a los cuales apuntan, permiten desde la limitación de algunos derechos fundamentales —con los confines que, a este respecto, demarca el propio ordenamiento— hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.”*⁹.

Pues bien, en el evento de presentarse circunstancias anormales que ameriten una respuesta inmediata del Gobierno Nacional, a través de acciones y medidas encaminadas a conjurar la situación, tiene la potestad para expedir decretos con fuerza vinculante y rango jerárquico igual al de la ley. Lo anterior es factible en marco de tres eventos expresamente definidos por la Constitución Política, (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica, constitutivos todos del Estado de Excepción, regulados en los artículos 212 a 215 *ibídem*.

Siendo así, como circunstancias especiales generadoras de potestades legislativas excepcionales *pro tempore* al Ejecutivo, la Constitución Política consagra en su artículo 215, aquellas en las que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En el marco de la situación de emergencia reseñada, el Presidente de la República puede declarar el *Estado de Excepción*, y con base éste, puede adoptar medidas con la finalidad de conjurar la crisis y hacer frente a la problemática suscitada, y de esa manera se pueda contrarrestar los efectos nocivos y adversos pueda causar al bienestar de la comunidad. Para la regulación y desarrollo de esas medidas, el Presidente de la República junto con todos los ministros del gabinete, pueden expedir decretos que pese a no corresponderse con el proceso formativo de una ley, sí tienen igual fuerza vinculante y rango jerárquico al de las leyes expedidas por el Congreso de la República¹⁰, siendo objeto de regulación de esos decretos legislativos, todo lo que

sendos excesos y abusos de los poderes de excepción allí previstos, que incluso merecieron el calificativo de “anormalidad” constitucional. Tras dicha experiencia, la Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles sobre los estados de excepción que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 20 de octubre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00549-00. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 893/99.

“Así, es cierto que en la Carta predomina un criterio formal para definir la noción de ley; sin embargo la propia Constitución atribuye a ciertas disposiciones, que no son formalmente leyes, por cuanto no son actos expedidos por el Congreso, una fuerza equivalente al de las leyes en sentido formal. Así, el artículo 150 ordinal 10 autoriza al Congreso a que faculte al Presidente a expedir normas con

tenga relación directa y específica con las circunstancias que dieron origen al estado de emergencia¹¹.

Ahora, sobre estos decretos legislativos, es pertinente destacar que son sometidos a control automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, por mandato del numeral 7º del artículo 241 de la C. P.¹², en concomitancia con el párrafo del artículo 215 *ibídem*¹³.

Paralelamente al control de constitucionalidad que se efectúa de manera automática respecto de esos decretos legislativos, también frente a las actuaciones del Presidente de la República, se ejerce un control político por el Congreso de la República en los términos del artículo 215 de la C. P.¹⁴.

En ese mismo hilo, al respecto debe decirse que el poder Ejecutivo nacional, puede desarrollar las disposiciones que se consignan en esos decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, adoptando medidas generales, partiendo de su fundamento.

Así mismo, las autoridades departamentales, distritales y municipales, en ejercicio de la función administrativa que les asisten, en virtud del artículo 209 Constitucional, pueden en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de emergencia, adoptar medidas dentro de sus competencias y jurisdicción territorial, para

fuerza de ley. Igualmente, decretado un estado de excepción (CP arts 212 a 215), el Presidente puede expedir decretos legislativos, que tienen fuerza plena de ley, en el caso del Estado de Emergencia, pues modifican las leyes vigentes, o que tienen una suerte de fuerza de ley temporal, en los casos de Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior, puesto que suspenden las leyes que le sean contrarias."

¹¹ *Ibídem* 5:

"La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. Si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales."

¹² **ARTICULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

¹³ **PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

¹⁴ (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

implementarlas en ámbitos económicos, administrativos, sociales, de servicios públicos y saneamiento básico, entre otras, que apunten a afrontar, mitigar y/o superar la crisis que dio lugar a la emergencia.

De manera entonces, que la declaratoria del estado de excepción, especialmente, por emergencia económica y social, conforme el orden constitucional vigente, ante la urgencia de tomar y adoptar medidas inmediatas y rápidas, implica la facultad excepcional y transitoria, de expedir por parte del Presidente de la República, normas de carácter legislativo, y en desarrollo de éstas, las autoridades administrativas nacionales y territoriales, medidas de carácter administrativo.

c. Generales del control inmediato de legalidad - noción, presupuestos y características.

Las medidas de carácter general adoptadas en actos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de Emergencia, serán objeto de **control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa**, conforme lo reseña el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 – estatutaria de estados de excepción -, el cual reza:

"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."

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 136 del CPACA, consagra el igualmente, el control inmediato de legalidad ante esta jurisdicción, de aquellos actos administrativos generales que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, a saber:

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.

Frente al órgano judicial competente para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA señala:

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.

En ese orden de ideas, se tiene que las medidas administrativas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser controladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito de examinar y verificar que su contenido y regulación, esté acorde con el marco legal estipulado en aquellos decretos, y en las normas de carácter constitucional.

Para resaltar los aspectos que determinan la finalidad, presupuestos, características, y alcances del control inmediato de legalidad, así como los actos objeto de su control, la Sala traerá a colación, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa que se ha sentado sobre la materia.

Pues bien, la Corte Constitucional al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto de ley que dio origen a la norma estatutaria de estados de excepción - Ley 137 de 1994 -, estimó en concreto, que el control inmediato de legalidad, es el mecanismo jurisdiccional que se constituye de manera automática, - en el marco del estado de excepción – pretendiendo evitar que las medidas administrativas de las autoridades, que se dicen dictadas en desarrollo de las medidas adoptadas en los decretos legislativos, le resulten incompatibles.

Al respecto, en la sentencia C – 179 de 1994, aseveró:

"(...)

- Artículo 20

"Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

Cuando la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 inciso 2o. de la presente ley, no haya suspendido un decreto legislativo, dictado en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción, dicho decreto, en todo o en parte, no podrá inaplicarse o suspenderse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni por ninguna autoridad judicial o administrativa."

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, consideran que el inciso tercero del artículo que se examina, infringe el artículo 4o. de la Carta, ya que "impide dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad durante el periodo en que se esté surtiendo el trámite del control de constitucionalidad, si la norma no es suspendida de manera provisional".

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

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

*Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable.
(...)"*

Resalto de la Sala.

Siendo así, este control tiene por objeto examinar y verificar, si las medidas generales acogidas e implementadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los Decretos Legislativos, en el contexto de la excepción ya mencionado, resultan compatibles con el orden constitucional y estatuario que regula el estado de excepción, y con lo normado en los decretos legislativos.

Así lo ha dicho recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado¹⁵:

"El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla."

Así entonces, su alcance es el de constituirse como garantía de protección del ordenamiento jurídico, buscando la preservación y mantenimiento de la legalidad del

¹⁵ Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

ejercicio del poder, enervando cualquier posibilidad de extralimitación de las facultades administrativas de las autoridades que las expidieron en este marco excepcional del Estado.

En ese sentido, el H. Consejo de Estado sostiene *"que se trata de un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción"*.¹⁶

Asimismo, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado sobre esta materia, ha sentado las características de este medio de control, en los siguientes términos¹⁷:

*"La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, **las características principales que tiene**, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.*

*De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial **las siguientes características**:*

*En primer lugar, **se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.*

*En segundo lugar, **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 controlarlo 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 la 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.

No sobra decir que se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, como quiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, ya que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a

¹⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

¹⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

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

En tercer lugar, el **control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 CP.**, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso– resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.”

Recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado, hizo alusión a los anteriores requisitos, como también adicionó otros, así¹⁸:

"(...)

3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

(...)

5. La Sala Plena del H. Consejo de Estado ha dicho además, que el control **es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad**, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, pueden posteriormente demandarse en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o la que decreten sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tiene efectos erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de legalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión tomada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y – por lo mismo –, no es óbice para que en el futuro se produzca otro

¹⁸ *Ibíd*em 13.

*pronunciamento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.
(...)"*

Siendo así, según lo expuesto, las características de este medio de control, son: **(i) es jurisdiccional** en el entendido que se ventila ante la administración de justicia, mediante trámite especial reglado estatuido en el CPACA, cuya resolución se efectúa a través de sentencia. **(ii) es automático** por cuanto una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el marco de estado de excepción, en desarrollo de decretos legislativos, tiene que ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativo para su respectivo control de legalidad, de manera inmediata. **(iii) es integral** en consideración que el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con acto enviado a control. **(iv) es compatible** por cuanto se puede iniciar con independencia de otros medios de controles *verbi gracia*, nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. **(v) es autónomo** porque se puede realizar el control de legalidad, incluso, antes que se realice el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que guarden conexidad y relación con él. Y por último, **(vi) la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa** de manera que en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad pero por motivos o razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión inicial de legalidad.

Por último, debe decirse que los presupuestos formales del control inmediato de legalidad, son: **(i)** que se trate de un acto de contenido general, esto es, aquellos que contengan, dispongan y adopten medidas impersonales y abstractas; **(ii)** que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, lo que significa que sea expedidos con arraigo y apego tanto a las atribuciones de autoridad administrativa, como en cumplimiento de los principios previstos en el artículo 209 Superior; **(iii)** que con ellos se desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, que su expedición sea con ocasión de ejecutar y/o adoptar medidas o instrucciones dadas por un decreto legislativo durante la vigencia del estado de excepción.¹⁹

d. Especiales para el presente control inmediato de legalidad.

Pasa la Sala Plena de este Tribunal, a abordar el *sub examine*, en los siguientes términos:

- **Declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica y Social por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID 19.**

Mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020²⁰, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, 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 la vigencia del decreto, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19, conforme se pone de presente en la parte considerativa del Decreto Legislativo que declara el estado de excepción.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

²⁰ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

Los **antecedentes** que dieron origen a la declaratoria mencionada, se circunscriben así:

(...)

1. PRESUPUESTO FÁCTICO

A. Salud pública

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

*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**¹ esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado , 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 la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

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, así:

a. Suspender tos eventos con aforo de más de 500 personas (...)

b. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

c. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

d. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional

e. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

f. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

g. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

h. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

i. Ordenar a todas las autoridades del País y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

j. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

l. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

m. Cerrar temporalmente bares y discotecas.

Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3),

Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.

Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus - COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas

Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus – COVID 19 sería de un 34.2% del total de la población.

Escenario con tasa de contagio 2,68.

La proyección de costos de las atenciones en salud tuvo en cuenta los modelos de contagio sin intervenciones en salud pública realizados por el Instituto Nacional de Salud, con una tasa de contagio de 2.68 (Ver tabla 1). Para el cálculo se tuvieron en cuenta los casos proyectados, la distribución de la gravedad de la enfermedad; así como las canastas de procedimientos y medicamentos para cada servicio para IRA, los datos de la base de suficiencia del año 2018 y con un supuesto de 14 días de estancia en UCI y de 5 días en hospitalización (Piso). En este escenario el costo total de atención en salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos.

Tabla 1 Proyecciones de casos Covid-19

Ro: 2,68	Personas	Porcentaje
Casos	3.989.853	100,0%
Leves	3.251.730	81,5%
Críticos	187.523	4,7%
Severos	550.600	13,8%

Adicionalmente se debe incluir la proyección de costos por incapacidades la cual se calculó con un JBC promedio diario con corte a diciembre de 2019 y con una probabilidad de ser cotizante incapacitado en relación con la población total del país. De esta manera el costo de las incapacidades se estima en \$94.800.716.459.

Por otro lado, se estimó la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo de adultos en cerca del 10% de la capacidad actual; el costo de esta inversión sería de \$200.000.000.000. Así mismo se propenderá por expandir de área de aislamiento a través de la habilitación de capacidad hotelera, por un valor \$36.000.000.000

El total de recursos según este escenario sería de: \$4.961.885.951.600

Que estos costos no tienen en cuenta: i) las comorbilidades, las cuales pueden corresponder a un 44% de costo adicional entre los pacientes críticos, ii) la atención a pacientes crónicos en casa para evitar la exposición al riesgo, iii) la compensación económica temporal por aislamiento preventivo, y iv) las intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia.

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que lo expuesto anteriormente evidencia 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, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total² (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país³), en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

Que el 42,4%¹ de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Que adicionalmente se presentó una ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que reunía a los productores de crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países, entre ellos principalmente a Rusia.

Que esta ruptura y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID 19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, para la referencia Brent entre el 6 y el 9 de marzo se presentó una caída del 24%, siendo la segunda caída más fuerte desde 1988. En los días siguientes, el precio ha presentado una constante disminución, llegando el 16 de marzo a \$30,2 USD/Barril para la referencia Brent y \$28,8 USD/Barril para VVTI.

Que el derrumbe en el precio internacional del petróleo fue totalmente sorpresivo y no previsto, previo a la semana del 6 de marzo de 2020, las principales agencias especializadas y el mercado preveían que el precio del petróleo se ubicaría en niveles similares a los observados en 2019. Es el caso de la Agencia de Energía de Estados Unidos, que proyectaba que el Brent se ubicaría en niveles promedio de \$64 USD/Barril en 2020. Consistente con estas previsiones el presupuesto general de la Nación, aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril.

Que, debido a la caída del petróleo y a la incertidumbre de los mercados por la situación global, el dólar ha tenido una subida abrupta en los mercados emergentes y en países productores de petróleo. Así en el caso colombiano, la Tasa Representativa del Mercado (TRM) ha subido niveles que no se habían registrado nunca antes, cotizándose en promedio al 16 de marzo de 2020 en \$4.099,93. Esto representó un alza de \$577 en 1i días, con respecto al nivel observado antes del choque (\$3.522,4),

Que, de acuerdo a cálculos del Ministerio de Hacienda, en un escenario moderado, que contempla una recuperación parcial de los precios del petróleo hacia el final del año, el crecimiento económico se vería afectado en alrededor de 1pp. Los menores precios del petróleo, aunados a un menor crecimiento de la economía, generarían efectos negativos sobre el balance fiscal. En efecto, se estima que el nuevo escenario macroeconómico podría inducir un deterioro en el balance del Gobierno Nacional Central de más de 3bn de COP en 2020 (equivalentes a 0,3% del PIB), cifra que aumentaría a cerca de 6bn en 2021 (0,5% del PIB). En un escenario aún más negativo, en el que los precios del petróleo no se recuperen en el segundo semestre, estos efectos sobre el balance fiscal podrían ascender a 0,4% en 2020 y a 0.6% del PIB en 2021. Lo anterior significa un cambio abrupto en el panorama fiscal, que en ausencia de medidas contundentes pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país.

Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4. 1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Así, el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo.

Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que caerán en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 y en el mes de abril esta cifra llegará a ser superior al 80%. Lo anterior, a raíz de la decisión del Gobierno nacional de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros.

Que, otro de los efectos evidenciados, se demuestra en la situación del sector aeronáutico donde la industria mundial ha venido enfrentando su crisis más severa desde la II Guerra Mundial. Desde el comienzo de la crisis, las aerolíneas han venido enfrentando un escenario de descenso en la demanda. Actualmente, las aerolíneas están enfrentando caídas del más del 100% en las reservas (mayor número de cancelaciones de vuelos que nuevas reservas). Así, el mercado en la actualidad tiene crecimientos del -300% para vuelos internacionales y -150% para el mercado interno.

Que para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2 millones de pasajeros mensuales, y casi 2.5 millones para los meses más críticos (de acuerdo al comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre mayo y junio de 2020). Esta baja supondrá que los viajes hacia y desde el exterior tendrán una caída de casi el 100%, mientras que los viajes domésticos tendrán una reducción cercana al 50%.

Que esta caída supone ingresos dejados de recibir por parte de los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales. A esto se suma que cerca del 60% de los costos de los operadores regulares son costos fijos (costos de capital y costos laborales), de los cuales la mitad son costos de capital (arrendamiento de aeronaves)

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 el 3 de marzo de 2020, la Reserva Federal (FEO) de EE.UU. recortó, de manera sorpresiva, en 50 puntos básicos (pbs) la tasa de interés de referencia, con el propósito de anclar las expectativas en el mercado y estimular la economía global, en medio del contexto de la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 a nivel mundial.

Que doce días después, y en un hecho sin precedentes, la FEO recortó sus tasas de interés en 100 pbs adicionales. Asimismo, la FEO anunció medidas como la compra de al menos US\$500 mil millones en bonos del tesoro y US\$200 mil millones en valores respaldados por hipotecas, con el propósito de aumentar la liquidez del mercado y promover condiciones financieras menos restrictivas para la economía.

Que tras los recortes mencionados las tasas de la FEO llegaron a un rango de 0-0,25% y por consiguiente el margen de este banco central para generar incentivos adicionales que mitiguen los impactos del nuevo coronavirus COVID-19 en la economía global a través de estímulos monetarios es muy limitado.

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.

Que el temor del mercado financiero internacional ha impactado incluso activos como el oro, considerado un refugio en medio de estas crisis, el cual el 16 de marzo de 2020 se debilitó 8,3% con respecto al cierre del 6 de marzo, llegando a US\$1.478,95 la onza, debido al afán por recaudar efectivo y cubrir pérdidas en otros mercados.

(...)

Igualmente, respecto de la **justificación** expuesta por el Ejecutivo para declarar el Estado de Excepción que trata el artículo 215 de la C. P., se tiene:

(...)

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 además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000⁴ vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 75 en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que es 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 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.

(...)

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que las medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN.

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada

por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

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 Organice del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca 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.

(...)

Ahora bien, con el propósito de conjurar la grave situación que deviene de la emergencia económica y social con ocasión a la pandemia del COVID 19, el decreto que declaró el estado de excepción, **previó y anunció**, a título enunciativo, **medidas que considera necesario adoptar, implementar o establecer** a fin de controlar, mitigar y detener la expansión de la pandemia y contrarrestar la crisis económica que de ella se deriva, en los siguientes términos:

(...)

Medidas

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías

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

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

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.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales

causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestares necesarias.

(...)

Resaltos de la Sala.

En consecuencia, el acto mencionado decretó:

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 1 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, 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.

Resaltos de la Sala.

- **Decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica producto de la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19, con regulación pertinente a la urgencia manifiesta para contratar.**

Pues bien, dentro los decretos legislativos expedidos en vigencia del estado de excepción ya descrito, en pertinencia se tiene, que el Gobierno Nacional expidió en su desarrollo, el **Decreto Legislativo No. 440** de marzo 20 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".

El Decreto Legislativo, en la parte considerativa, desataca 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 permitan 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.”.

Conforme lo anterior, mediante decreto legislativo se adoptaron medidas para afrontar la crisis generada por el nuevo coronavirus COVID 19, destacándose en concreto, la asignación de mecanismos y procedimientos ágiles y rápidos en materia de contratación estatal, ante la urgencia de adquirir bienes, obras y servicios para contener la propagación del virus y hacer frente a la mitigación de la pandemia, estando entre aquellos, la posibilidad de las entidades estatales de hacer uso de la contratación directa como modalidad de contratación.

Al respecto, el artículo 7º del mencionado decreto legislativo, estipula:

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.***

Así las cosas, el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, adicionó de manera especialísima, la materia de regulación en urgencia manifiesta en contratación estatal, para las declaratorias decretadas con posterioridad a su expedición, y dentro del marco en particular de este estado de excepción, en el sentido de tener por probado el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión de la sola declaratoria de la emergencia económica y social, y de limitar por anticipado, de manera genérica, los objetos de los contratos que se habilitan a celebrar en virtud de esta causal, cuales son, los de *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.*

Es oportuno anotar también, que en vigencia del estado de excepción, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo 537** de 12 de abril de 2020, en el cual básicamente, se ratifican las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo, en materia de contratación estatal, especialmente para este estado de emergencia derivado de la pandemia del COVID 19; así puede verse, en cuanto a la declaratoria de urgencia manifiesta se refiere, se repite en el nuevo decreto, en el mismo artículo 7, el texto del decreto anterior:

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.***

Es preciso poner de presente también, que la parte motiva de este Decreto Legislativo 537, resulta ser más amplia e ilustrativa del objeto de las regulaciones y medidas adoptadas en la materia, así se destaca en pertinencia de la urgencia manifiesta para contratar, los siguientes apartes:

"(...)

Que para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria.

Que ante la escasez de los bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19 o impedir la extensión de sus efectos, y conocidas las imperfecciones y las complejidades en la consecución de los mismos, resulta conveniente autorizar adiciones contractuales en estas adquisiciones sin afectar por ello el principio de transparencia en la contratación pública, haciendo por ello adecuado expedir una norma que adicione unos incisos al párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, con las restricciones mencionadas, adición contractual que solo tendrá vigencia durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que dentro de los objetivos estratégicos del Gobierno nacional para mitigar la pandemia, se ha considerado vital en su orden de importancia; salvar vidas y proteger la salud de los colombianos, evitar hambrunas y fortalecer el tejido social y familiar, razón por la cual cobra importancia facilitar el pago de más de 230.000 contratistas de prestación de servicios en el Estado, quienes en muchas ocasiones convierten su ingreso en el único sustento de toda una familia con el cual se protegen derechos fundamentales como el mínimo vital, la educación, la salud y

la vida, y en ese sentido, se crea una norma que facilite los desembolsos sobre probadas acreencias.”

(...)

Finalmente, el mentado decreto, dispuso que las medidas que venían adoptadas desde el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, y en él ratificadas, deben mantenerse, no sólo por el término de 30 días calendario de la vigencia de la declaratoria del estado de excepción, sino mientras dure la situación de emergencia sanitaria, para garantizar que se ajusten a su finalidad, al ser necesarias para atender la crisis e impedir la propagación de la pandemia²¹.

Así entonces, dispuso en su artículo 11:

"Vigencia. Este decreto rige a partir del 16 de abril 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio Salud y Protección Social, con ocasión la pandemia derivada del Coronaviru COVID 19."

- Del acto administrativo objeto de control – fundamentos, motivación y medidas.

El Municipio de Caimito, a través del señor Alcalde Municipal, expidió el Decreto No. 00135 del 24 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CAIMITO, SUCRE, POR OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA Y DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROFERIDA POR EL GOBIERNO NACIONAL POR EL COVID -19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, siendo éste remitido para su correspondiente control de legalidad. Sobre el particular, la Sala transcribirá en su totalidad, así:

*"DECRETO No. 00135
(Marzo 24 de 2020)*

"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CAIMITO, SUCRE, POR OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA Y DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROFERIDA POR EL GOBIERNO NACIONAL POR EL COVID -19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE CAIMITO (SUCRE), en uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las contenidas en numeral 3 del artículo 315 de la CP., los artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el literal a) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, el literal ID) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1096 de 2006, el artículo 2.2.1.2.1.4.2., del Decreto 1082 de 2015, y demás disposiciones concordantes y,

²¹ Dice textualmente el último párrafo de la parte motiva del Decreto Legislativo 537 de 2020:

"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."

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política en su artículo 2 señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que la Constitución Política en su artículo 6 señala que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. De allí que les corresponde ejercer sus funciones de forma proactiva en beneficio del interés general.

Que la Constitución Política desarrolla provisiones como las consagradas en el artículo 90, que comporta la responsabilidad patrimonial que le cabe al Estado por los daños que le sean imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas, por lo que se deben prever las contingencias que se puedan presentar a fin de conjurar situaciones que puedan ser generadoras de responsabilidad extracontractual por la acción u omisión de los agentes estatales.

Que de conformidad con el artículo 49 de la Constitución política "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, garantizándose a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, señala que la función administrativa está al servicio del interés general.

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud 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 la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, 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.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19, y se adoptan medidas para hacer frente al virus", estableciendo disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19. Esta medida estará vigente en principio hasta el 30 de mayo de 2020, pudiendo finalizar antes de la fecha señalada o cuando desaparezcan las causas que el dieron origen, pudiéndose ser prorrogada en todo caso.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la Republica, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el termino de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la Republica, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en su artículo 7º señala 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.

Que mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la Republica, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenándose una medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en la República de Colombia.

Que teniendo en cuenta los antecedentes señalados, se hace necesario adoptar medidas urgentes en favor de nuestra comunidad, especialmente para: 1) Aquellas personas que garantizan la prestación de servicios públicos de salud y atención medica hospitalaria e integrantes de la fuerza pública que desarrollen actividades y funciones tendientes a prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria; 11) Así como para las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad como los adultos mayores, cuya locomoción está prohibida de manera amplia, mujeres cabeza de hogar, y aquella población que logra su subsistencia a través de actividades laborales informales, a quienes hay que brindarles ayudas para hacerles menos difícil la "cuarentena" obligatoria decretada por el Gobierno Nacional.

Que el Estatuto General de la Contratación Pública tiene como finalidad el cumplimiento de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, dentro de los parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva.

Que la normatividad contractual contiene instrumentos de respuesta rápida en la ocurrencia de eventos irresistibles e inminentes, que ameritan adoptar acciones de manera inmediata por las autoridades, tendientes a conjurar graves afectaciones que puedan generarse a sus habitantes con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, que, a pesar de las múltiples medidas implementadas a nivel nacional, departamental y local, sigue propagándose.

Que uno de los instrumentos de respuesta de carácter administrativo con que cuenta la administración municipal para atender situaciones inminentes de salud pública, es la declaratoria de urgencia manifiesta.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 consagra que 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 concursos públicos.

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sub Sección C. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad 34425 de 2011, consagró que:

"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 servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño."

Que la declaratoria de urgencia manifiesta permite que, la administración pública en cabeza de sus autoridades competentes pueda celebrar contratos de manera rápida e inmediata, a través del mecanismo de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos fácticos que lo justifiquen. Que Adicionalmente, permite, cuando es necesario, hacer los traslados presupuestales internos que se requieran, en los términos de ley.

Que el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 dispone que, si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la entidad estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.

Que, al respecto, la Sección Tercera, subsección C, del Honorable Consejo de Estado, en Sentencia del 7 de febrero de 2012, frente a la procedencia y control de la urgencia manifiesta manifestó:

"Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige 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".

Que en reunión del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre del Municipio de Caimito, Sucre, se emitió concepto favorable para la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Caimito con ocasión al COVID-19. Esto, teniendo en cuenta la situación que se afronta a nivel nacional a causa del Coronavirus COVID-19 y a lo señalado en artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en el cual 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.

Que por motivos de urgencia manifiesta se realizara el respectivo plan de acción en el que se planteara e implementaran estrategias tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, especialmente las de proveer alimentos, elementos de aseo, adquirir insumos de salud, así como aquellas necesarias para que las autoridades ejerzan el control del orden público y realizar el cumplimiento de las medidas aquí ordenadas, dentro de las limitaciones presupuestales de la entidad territorial.

Que con fundamento en las anteriores consideraciones sustanciales y normativas,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Caimito (Sucre), con el propósito de adoptar las acciones y medidas que sean necesarias para ayudar a nuestra población a prevenir y brindar atención médica/hospitalaria oportuna, brindar apoyo humanitario alimentario y todo aquello que permita ayudar a nuestros habitantes, en procura de preservar la salud y la vida de todos ellos, con ocasión de la propagación del coronavirus Covid-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: Con fundamento en lo anterior, adelantar todas aquellas contrataciones que sean estrictamente necesarias para poder cumplir con las medidas de preservar la salud y vida de nuestros habitantes, así como aquellas que permitan a las autoridades hacer efectivas tales medidas, con base en todo lo expuesto en la parte motiva de este acto.

ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese a la Secretaria de Hacienda municipal o quien haga sus veces, para que realice los traslados o movimientos presupuestales internos que se requiera, dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, además de la reorientación de recursos de rentas con destinación específica en los estrictos términos del Decreto 461 de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: Ordenar a todos los servidores de la administración municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo necesario para cumplir con las medidas de la declaratoria de urgencia manifiesta.

ARTICULO QUINTO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, los contratos celebrados con ocasión de la urgencia manifiesta, el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará copia a la Contraloría Departamental de Sucre y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (2) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

ARTICULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición hasta que desaparezcan las causas de naturaleza sanitaria que le dieron origen a dicha declaratoria de urgencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ordénese al Consejo de Gestión de Riesgo de Desastre del municipio de Caimito, que de manera permanente rinda informe sobre las necesidades que existan en el municipio de Caimito sobre los bienes y servicios a contratar y remita copia del mismo a la Secretaria de Gobierno municipal.

ARTICULO OCTAVO: Publíquese el presente acto en la página Web de la entidad, en el portal único de contratación y en los demás medios de comunicación e información masiva del municipio conforme las normas legales.

ARTÍCULO NOVENO: El presente acto rige a partir de su publicación.”

- ANÁLISIS DE LA SALA.

Procede la Sala Plena a examinar si en el caso de marras, se cumplen los presupuestos formales del control inmediato de legalidad; de superarse cada uno, se entrará a analizar sus elementos materiales de decisión, a efectos de determinar, si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en que debe fundarse.

(i) De los presupuestos formales de Control Inmediato de Legalidad.

A. Que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general.

Las medidas de carácter general son aquellas cuyos supuestos fácticos y normativos aparecen enunciados de manera objetiva, impersonal y abstracta, y no singular y subjetiva, cuyos efectos repercuten en la generalidad, y no en una o determinada persona en particular.²²

En ese entiendo de las cosas, se observa que el Decreto No. 000135 del 24 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CAIMITO, SUCRE, POR OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA Y DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROFERIDA POR EL GOBIERNO NACIONAL POR EL COVID -19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, versa sobre disposiciones generales, impersonales y abstractas, estableciendo medidas destinadas a la población en general, con el propósito de adelantar acciones que son necesarias para atender de manera rápida y urgente la contención del virus en toda la comunidad de Caimito, acudiéndose a la figura de urgencia manifiesta con el fin de obtener los bienes y elementos adecuados para conjurar la crisis.

De suerte entonces, que sus efectos son impersonales, propios de la adopción de una medida general.

En consecuencia, este primer presupuesto se encuentra acreditado.

B. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

Entiéndase por función administrativa – desde una noción general y amplia -, las distintas actividades que realizan los órganos del Estado y las personas del derecho privado autorizadas, para el cometido de su misión constitucional, legal e institucional, de manera que sin esas actividades, a través de sus representantes, no se alcanzarían y lograrían las funciones y competencias asignadas, ni mucho menos el bienestar de los asociados, y que no correspondan a la expedición de leyes o a la de impartir justicia.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

En el caso particular, se tiene que el Decreto No. 00135 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por una entidad estatal que hace parte de la descentralización administrativa territorial, dentro de la estructura y funcionamiento del Estado, como lo es, el Municipio de Caimito, a través de su alcalde, persona ésta que conforme el numeral 3º del artículo 315 de la C. P. le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, atribución amplia pero que encierra deberes como la competencia de proferir decisiones para el buen manejo de la administración y de la municipalidad, así como la gestión y celebración de contratos que permitan obtener un óptimo funcionamiento de la administración, y la satisfacción de necesidades básicas de la población para garantizar su bienestar.

Sumado a lo anterior, al expedirse un acto administrativo, implícitamente la autoridad pública actúa en ejercicio de la función administrativa, por cuanto, ésta es una de las formas en que se exterioriza y materializa el funcionamiento de la administración, siendo para el caso puntual, a través de decisiones unilaterales expedidas con el fin de un obtener un efecto jurídico esperado.

Luego, el Decreto No. 00135 del 24 de marzo de 2020, se erige como actuación propia de la función administrativa, en tanto en que el Alcalde Municipal de Caimito, como director de la administración municipal, alega e invoca la necesidad de acudir transitoriamente a la urgencia manifiesta como medida dispuesta por el Gobierno Nacional, para efectos de adelantar de forma más rápida las acciones anunciadas en el decreto controlado, en caminadas a evitar la propagación del nuevo coronavirus COVID 19.

C. Que el acto desarrolle decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la pandemia del COVID 19.

Tal como lo establecen las normas que lo consagran, y lo ha decantado la jurisprudencia citada en antecedencia, el excepcional y especial control inmediato de legalidad – CIL -, no corresponde a todos los actos administrativos expedidos en vigencia del estado de excepción, sino que sólo se ejerce sobre los actos de carácter general que en ejercicio de función administrativa desarrollen Decretos Legislativos dictados **durante** el estado de excepción.

La guía inicial para identificar, si un acto administrativo desarrolla una norma legal superior, es la de atender su propio anuncio como tal, es decir, las normas que el mismo, en su encabezado y texto dice desarrollar, pues ello, es lo que se espera de quien cumple la tarea de desarrollo, y lo que se reconoce, en principio, permite un orden, para ocuparse sin mayores dificultades de su control.

Así entonces, respecto de los Decretos Legislativos, se tendrán en principio, como actos que los desarrollan, aquellos que expresamente así lo manifiesten en su texto. Empero, este criterio formal para identificar los actos que desarrollan tales decretos, no siempre resulta suficiente.

Al respecto, puede ocurrir que la autoridad expedidora del acto, incurra en ambigüedad, imprecisión, error u omisión al momento de citar las fuentes que dice desarrollar, y no por ello, puede concluirse sin más revisión, que entonces no desarrolla el respectivo Decreto Legislativo.

Es razón de ser o finalidad de la institución vía estatutaria del especial "CIL"²³, sobre los actos que desarrollen los Decretos Legislativos, evitar que se dicten actos administrativos que contengan medidas generales, que resulten incompatibles o desbordantes²⁴ de las adoptadas mediante los Decretos legislativos, por ello, el criterio identificador de los actos que los desarrollan, no puede ser simple y exclusivamente, el formal o textual, ya explicado, porque en no pocos casos, podría significar la elusión o evasión de un control, que además de automático, se requiere ante todo, sea inmediato.

Lo anterior supone entonces, que la determinación referente a si el acto administrativo en ciernes, desarrolla o no, un Decreto Legislativo, implique, no simplemente revisar la fuentes que anuncia como desarrolladas, sino también, una comparación material de su contenido con aquellos decretos legislativos dictados con anterioridad a su expedición.

Para estos efectos identificadores de los actos objeto de control inmediato de legalidad, cabe precisar también, que el término, en "desarrollo" de los Decretos Legislativos contenido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, no puede entenderse, como simplemente relativo a reglamentarios, - que claro son una especie de ellos- , sino en general, los que se adopten con su ocasión o partiendo de su fundamento. Se recuerda incluso, que en los inicios de la jurisprudencia sobre la materia²⁵, se discutió si dentro de los actos sometidos al "CIL", estaban incluidos o no, los reglamentarios. Se le suma, al entendimiento, que si solo fueran los reglamentarios, los actos susceptibles de este especial control, inocua resultare, la asignación a tribunales administrativos, siendo que las autoridades territoriales no tienen propiamente potestad reglamentaria frente a las normas con fuerza de ley. Recuérdese

²³ Corte Constitucional, Sentencia C 179 de 1994: "Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales".

²⁴ Ver entre otras, la providencia del 20 de octubre de 2009 del H Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001-03-15-000-2009-005549-00 (CA), en la que se dice: " De este modo, lo que la Ley Estatutaria en cuestión ha querido es instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquel que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción (letra (e) del artículo 152 constitucional); por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera oficiosa, de todo acto administrativo, de alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos."

²⁵ Así por ejemplo, en la Sentencia de 20 de enero de 1998, expediente CA- 010, se les considera a los decretos reglamentarios, como NO susceptibles del Control Inmediato de legalidad. En la Sentencia de febrero 3 de 1999, ya se acepta por la mayoría de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que los reglamentarios SÍ son susceptibles de CIL, pero con varios salvamentos de voto. Tal discusión, dio lugar a que, en especial, se expusiera en la Sentencia C-011 de mayo 3 de 1999, transcrita en sentencia de 24 de septiembre de 2002 expediente, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002) de 2002, lo siguiente: "*Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cobija los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria.*"

que ella, la detenta, en general, el Presidente de la República, conforme el numeral 11 del artículo 189²⁶ de la C. P., y en especial, según específicas competencias, algunas autoridades nacionales²⁷.

Es oportuno señalar, que es posible que los actos administrativos que desarrollen decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no lo hagan sólo exclusivamente respecto de ellos, sino también, al mismo tiempo de normas ordinarias; pero tal dualidad de fuentes, no les excluye del especial control inmediato de legalidad, por su conexidad con la excepción, y en razón del reforzamiento de controles que la anormalidad institucional implica.

Pues bien, para determinar en el caso particular, si el Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Caimito, desarrolla un decreto legislativo dictado en el marco de estado de excepción de marras, resulta pertinente revisar su contenido, partiendo en principio, de sus fundamentos relevantes.

Siendo así, las fuentes normativas principales traídas a colación por el Municipio de Caimito, como soporte de [la medida adoptada](#), son:

- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, Por la cual se declara la emergencia sanitaria en todo el país por la causa del COVID - 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.
- Ley 80 de 1993, artículo 42.
- El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendarios, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.
- Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19", disponiendo lo siguiente:

*"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 permitan 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***

²⁶ Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

²⁷ Como la de darse su propio reglamento de las Alta Cortes de Justicia, o las específicas dadas en precisas materias al Consejo Nacional Electoral o al Consejo Superior de la Judicatura.

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.

(...)

DECRETA.

(...)

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.

(...)”

Al respecto, la Sala considera que el acto objeto de control, menciona y anuncia formalmente el Decreto Legislativo No. 417 de 2020, esto es, como bien se dijo, el que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Este decreto corresponde a una decisión eminentemente declarativa que abre el horizonte al Gobierno Nacional, para que expida de manera transitoria y excepcional, decretos con fuerza y rango de ley, dada la potestad que le otorga el estado de excepción, que en el particular se sustenta, de manera general, en aspectos y/o presupuestos económicos y sanitarios que pueden repercutir en la comunidad como consecuencia de la propagación del nuevo coronavirus COVID 19.

Para tal propósito, de manera enunciativa, enlista una serie de medidas – entre ellas, en materia de contratación estatal - encaminadas a conjurar la emergencia presentada; empero, para su implementación, adopción e incluso regulación, se requieren de decretos legislativos posteriores que las desarrollen.

Luego, en estricto sentido, el Decreto No. 417 de 2020, como declaratorio que es, del estado de excepción, no es regulador y/o implementador de las medidas que anuncia para conjurar la crisis, y su reconocido carácter de legislativo, se identifica en la disposición de declaratoria del estado excepción, su vigencia, y en la habilitación para dictar decretos legislativos que adopten, establezcan, o regulen las medidas necesarias.

Para el caso de las medidas que se requieren frente a los contratos estatales, el Gobierno Nacional expidió el decreto legislativo que regula con especialidad la medida, en el marco del estado de excepción, cual es, **el Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020**, en el que adicionó a la figura de la urgencia manifiesta, ya contemplada en disposiciones ordinarias preexistentes – estatuto de la contratación pública -, respecto de aquellas que se profieran luego de su expedición, en cuanto a tener por probado el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta con la sola declaratoria del estado de emergencia derivado de la pandemia del COVID 19, con la limitación especial por anticipado, de manera genérica del objeto a contratar bajo esta causal, así, para

el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19.

Siendo así, en el contexto jurídico de la emergencia económica y social, sí existe una norma con fuerza de ley que establece esa medida, la cual además, como se mencionó, había sido anunciada en términos generales en el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Ahora bien, precisamente, el Decreto Municipal 00135 del 24 de marzo de 2020, declaró la **urgencia manifiesta** en el Municipio de Caimito, teniendo como una de sus consideraciones, el hecho de la declaratoria del estado emergencia económica y social, y con el propósito de atender de manera rápida la emergencia sanitaria, y así adoptar las acciones y medidas que sean necesarias para ayudar a la población a prevenir, y brindar atención médica - hospitalaria oportuna, brindar apoyo humanitario alimentario y todo aquello que permita ayudar a los habitantes, en procura de preservar la salud y la vida de todos ellos, con ocasión de la propagación del coronavirus Covid-19.

Es cierto que la urgencia manifiesta, tiene regulación antecedente en la legislación ordinaria preexistente al estado de excepción, pero también lo es, que el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo, - expedido con anterioridad, a la declaración de urgencia manifiesta decretada en el acto local remitido-, adicionó la legislación que la regula, de manera especial, para lo que se refiere, a atender la pandemia del COVID 19, con las nuevas disposiciones ya aquí expuestas. Empero, esta dualidad de fuentes, no le hace quedar excluido del especial control inmediato de legalidad, por su conexidad con el estado de excepción, en atención a que la medida que adopta, desarrolla un decreto legislativo, y así entonces, no se comparte la posición del Ministerio Público que considera que en este caso, el acto administrativo no es susceptible del mentado control. En otras palabras, basta que uno de los desarrollados por el acto administrativo, sea un decreto legislativo, para que se cumpla con este presupuesto formal de procedencia del CIL.

En razón de lo precedente, se concluye que el Decreto Municipal 00135 del 24 de marzo de 2020, desarrolla un decreto legislativo, cual es, el 440 del 20 de marzo de 2020, no solo porque lo anuncia en su texto, como una sus fuentes, sino porque además, efectivamente, conforme su contenido, lo desarrolla materialmente.

Así las cosas, en consideración de todo lo expuesto en este numeral, se concluye que respecto del Decreto Municipal 00135 del 24 de marzo de 2020, se cumplen los presupuestos formales para el control inmediato de legalidad.

(ii) Examen material de legalidad del Decreto Municipal 000135 del 24 de marzo de 2020.

El control de legalidad del acto municipal enviado a esta Corporación, se hará siguiendo cada uno de los elementos del acto administrativo, es decir, la competencia, la motivación, la finalidad, el procedimiento, el objeto o materia de la decisión.

.- De la competencia.

Respecto de la **competencia** – elemento subjetivo -, se tiene que por mandato constitucional²⁸ y legal²⁹, el Alcalde Municipal de Caimito, al ser la primera autoridad, es el director de la administración municipal, por ello, tiene las potestades administrativas para adoptar e implementar las medidas que sean necesarias para proteger la vida, integridad y salud de los habitantes de su territorio.

Ante la eventualidad de controlar el contagio y mitigar la expansión del nuevo coronavirus COVID 19, le corresponde acometer todos los mecanismos jurídicos y técnicos para afrontar dicha crisis, estando entre ellos, la contratación de elementos que son necesarios para tal propósito, proceso éste, que está sometido a los lineamientos, parámetros y exigencias establecidos en el estatuto de la contratación pública – Ley 80 de 1993³⁰, que consagra la declaratoria de la urgencia manifiesta como causal para hacer uso de la contratación directa como modalidad de contratación (artículo 42).

Normativa ordinaria preexistente, que para el caso particular, viene a ser complementada con lo dispuesto, con especialidad para este estado de emergencia, en el Decreto Legislativo 440 de 2020, en cuyo artículo 7º, se autoriza a las entidades

²⁸ Numeral 4º artículo 315 de la C. P.

²⁹ Ley 136 de 1994.

ARTÍCULO 3.- Funciones. Modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012. Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.
9. Las demás que señale la Constitución y la Ley.

³⁰ **ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO.** La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas **y los municipios**; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

(...)

estatales para la declaratoria de la urgencia manifiesta, dando por probado incluso, como hecho que la justifica, la sola declaratoria del estado de emergencia, pero limitándola en su objeto, exclusivamente, 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.

En ese contexto, se tiene entonces que el Alcalde Municipal de Caimito tiene competencia para la expedición del acto objeto de control.

.- Motivación.

La Sala observa que el Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020, expone las circunstancias epidemiológicas y sanitarias que tiene la propagación del nuevo coronavirus COVID 19, en el ámbito internacional, al punto que por su fácil contagio entre las personas y por su extensión en el mundo, fue declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud - OMS, y dadas las fuertes implicaciones que puede tener en el panorama nacional, en la vida, salud e integridad de los colombianos, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria mediante Resolución No. 385 de 2020, en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo del año en curso.

Asimismo, expuso las razones que tuvo el Gobierno Nacional para declarar el estado de emergencia, social y ecológica por causa de la pandemia del COVID 19, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Luego, conforme el recuento fáctico del contenido del acto, efectuado de manera muy general por esta Sala, se tiene que la *motivación* está plenamente identificada, por cuanto la autoridad anunció las circunstancias de índole económica, social y sanitaria, que la llevaron a adoptar y desarrollar medidas urgentes; motivación que valga advertir, guarda congruencia o coherencia con las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; todo ello, sin perjuicio de que el mismo Decreto Legislativo 440 de 2020, dispuso que se entendía demostrado el hecho que da lugar a la declaratoria de la urgencia manifiesta para contratar, con la sola declaratoria del estado de excepción de emergencia económica y social³¹.

.- Finalidad.

En ese mismo orden, salta a la vista la *finalidad* legítima del acto, como quiera que la medida de declaratoria de urgencia manifiesta que adopta, busca preservar la vida de los asociados y garantizar el bienestar de la comunidad ante la amenaza que representa la propagación del nuevo coronavirus COVID 19; pretendiendo así, contar con la ágil y expedita herramienta que trae el procedimiento de contratación que se usa en casos de declaratoria de urgencia manifiesta, ello con la finalidad de adquirir bienes y servicios en el área de la salud necesarios para la contención y mitigación de virus.

³¹ Que para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria.

- Procedimiento para su expedición.

La decisión de adoptar la declaratoria de urgencia manifiesta, no está sometida para su expedición a un procedimiento previamente reglado en la ley; incluso conforme la normativa actual, no se exige si quiera la elaboración de estudios y documentos previos, sino que el mismo acto administrativo que la declara, debe sustentarla y justificarla³², como efectivamente se hizo en el Decreto 00135 de marzo 24 de 2020.

Adicionalmente, para el caso particular del estado de excepción generado por la pandemia del COVID 19, esta justificación se encuentra acreditada de la sola declaración de la emergencia económica y social, tal como lo dispone el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, siendo así anunciado en el acto traído a control de legalidad.

En resumen, considerando lo expuesto, no hay razones para estimarse la ilegalidad del acto derivado de un vicio o irregularidad en el procedimiento de su formación.

Siendo así, la Sala pasa a realizar el examen y/o control material de legalidad.

.- Control del objeto o contenido decisional del Decreto 039 -2020 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.

Respecto de esta arista del control de legalidad, se debe analizar el contenido de todos los artículos del Decreto 000135 del 24 de marzo de 2020, vistos integralmente como disposición, desarrollo, delimitación o complementación de la medida adoptada, cual es, la declaratoria de urgencia manifiesta para contratar de manera directa.

Siendo así, el núcleo de la medida adoptada por el mencionado decreto, se circunscribe, en concreto, en:

(I) La declaratoria de urgencia manifiesta con el propósito de adoptar las acciones y medidas que sean necesarias para ayudar a la población a prevenir y brindar atención médica/hospitalaria oportuna, brindar apoyo humanitario alimentario y todo aquello que permita ayudar a nuestros habitantes, en procura de preservar la salud y la vida de todos ellos, con ocasión de la propagación del coronavirus Covid-19,

(II) Adelantar las contrataciones que sean estrictamente necesarias para poder cumplir con las medidas de preservar la salud y vida de nuestros habitantes, así como aquellas que permitan a las autoridades hacer efectivas tales medidas;

Para este ejercicio, deben examinarse dos puntos, siendo el primero, determinar la relación de causalidad (*factor de conexidad*) entre la medida desarrollada en el acto controlado en esta ocasión, con las disposiciones de carácter superior, en especial, los decretos legislativos que regulan medidas en materia de contratación pública, respetando también, las normas de la Constitución Política, de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, y la leyes regulatorias de la contratación estatal; y el segundo,

³² Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

(...)

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

la *proporcionalidad* de la medida, esto es, que sea razonable, se ajuste a los límites autorizados.

La Sala advierte que su juicio se circunscribe, como corresponde en este caso, al examen de legalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta como tal, sin que sea posible hacerlo extensivo, a asuntos que correspondan a su debida o correcta ejecución.

- ***Artículos 1º y 2º del Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.***

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Caimito (Sucre), con el propósito de adoptar las acciones y medidas que sean necesarias para ayudar a nuestra población a prevenir y brindar atención médica/hospitalaria oportuna, brindar apoyo humanitario alimentario y todo aquello que permita ayudar a nuestros habitantes, en procura de preservar la salud y la vida de todos ellos, con ocasión de la propagación del coronavirus Covid-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: Con fundamento en lo anterior, adelantar todas aquellas contrataciones que sean estrictamente necesarias para poder cumplir con las medidas de preservar la salud y vida de nuestros habitantes, así como aquellas que permitan a las autoridades hacer efectivas tales medidas, con base en todo lo expuesto en la parte motiva de este acto.

Las disposiciones reseñadas remiten, necesariamente, al estudio de la urgencia manifiesta como modalidad de contratación directa de bienes y servicios, y en los eventos que ésta se pueda invocar en materia contractual. Para ello, se debe acudir al marco normativo.

El artículo 2º de la Constitución Política, enseña que siendo Colombia un Estado Social de Derecho, tiene como fines esenciales, propender por servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Para su cumplimiento, en aras de lograr el bienestar general, colectivo y social, el Estado, a través de sus órganos e instituciones, cuenta con mecanismos que permiten su materialización, *verbi gracia* la celebración de contratos estatales para satisfacer necesidades de la comunidad; premisa que se reseña en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, así: "*Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*".

La actuación de la administración que gira en torno a la celebración de contratos estatales, debe sujetarse a los principios que gobiernan la función administrativa, estos son, igualdad, moralidad, *eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Dentro del desarrollo normal de un Estado, pueden sobrevenir situaciones sociales, económicas, ecológicas que constituyan una grave calamidad, casi que imprevisibles, generándose con ésto, afectaciones que amenazan, ya sea a los mismos órganos del Estado en cuanto a su funcionamiento, a la población en el ejercicio y goce de sus derechos constitucionales, o de manera concomitante a ambos, de manera general o parcial, provocando causación de una emergencia que debe ser conjurada mediante

acciones rápidas y urgentes, las cuales se adoptan con mayor eficacia dada la premura, a través del estado de excepción.

Pues bien, para afrontar y superar la crisis, el Estado debe valerse de elementos (representados en bienes y servicios) necesarios para garantizar la vida, integridad, salud y seguridad de las personas, los cuales deben ser adquiridos de forma rápida, dada la inminente afectación de esos derechos, a través de herramientas que permitan de manera pronta conjurar la situación de emergencia o calamidad, siendo una de ellas, la declaratoria de urgencia manifiesta como causal de contratación directa para adquirir aquellos elementos, obviándose con ella, adelantar procedimientos de contratación reglados diseñados para esos objetos contractuales - *verbi gracia* licitación pública o subasta inversa, según sea el objeto y la cuantía -, por cuanto la administración, por cuenta de la emergencia, no cuenta con el tiempo necesario para adelantarlos, dada la tardanza que tales trámite implica.

La urgencia manifiesta, se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que reza:

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.

El numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, estatuyó la urgencia manifiesta como causal para acudir a la modalidad de contratación directa. Al efecto, señala:

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

(...)

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

a) Urgencia manifiesta;

b) Contratación de empréstitos;

c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

<Ver Notas del Editor> Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación

abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

<Inciso 2o. modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS*, que necesiten reserva para su adquisición; e)

Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;

f) Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público;

g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;

i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

j) <Literal adicionado por el artículo 125 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición.

De igual manera, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, respecto de la urgencia manifiesta, estipula:

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.

Siendo así, se tiene que la urgencia manifiesta, conforme el precedente de la H. Corte Constitucional³³, estriba:

"(...)

Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente:

a. Que la "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. 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.

³³ Sentencia C- 772 de 1998.

- *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 jurisprudencia del H. Consejo de Estado, sostiene que la contratación directa por urgencia manifiesta, es *"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."*³⁴.

Luego, ante una situación de emergencia económica y social, derivada también de una emergencia sanitaria o calamidad pública, la urgencia manifiesta se convierte en una herramienta pertinente y necesaria, porque con ella se podría contratar de forma expedita, todo lo que se requiera para conjurar la crisis, y así se reduce el riesgo o amenaza que esas circunstancias le podría causar a los derechos constitucionales de la población.

Analizando el *sub examine*, se aprecia el acaecimiento de una situación anormal producto del virus llamado nuevo coronavirus COVID 19, que ha traspasado fronteras de muchos países del mundo, convirtiéndose en una seria amenaza contra la vida y salud de las personas, al punto que fue declarada como emergencia de salud pública de importancia internacional por la Organización Mundial de la Salud – OMS - el 7 de enero de 2020.

De igual manera, hay certeza de que aquel ha tenido un significativo impacto en la economía mundial. Sobre esta enfermedad, no existe a la fecha, vacuna o tratamiento efectivo para su sanación, además de esto, es de fácil de transmisión. Ante ello, epidemiológicamente se han hecho proyecciones sobre el número potencial de contagiados, tanto es así, que la OMS determinó declarar aquel virus como pandemia por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, lo que produjo que este organismo multilateral solicitara a los países, la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Colombia no es ajena a esa situación, según reporte del Ministerio de Salud y Protección Social, el primer contagio conocido por el nuevo coronavirus COVID 19, se presentó el día 6 de marzo de 2020. Entonces, desde esta fecha, aquella cartera ministerial ha impartido órdenes e instrucciones con miras a evitar la propagación del virus en el territorio colombiano. No obstante, dada la gravedad que representa la expansión y propagación de este virus en el ámbito local, para la salud y salubridad de los colombianos, declaró la emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID 19, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

³⁴ Sentencia de siete (07) de febrero de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425). C. P. Dr. ENRIQUE GIL BOTERO.

Por el riesgo y amenaza que representa para la vida y salud de los colombianos, con el propósito de adoptar acciones y medidas inmediatas y urgentes para conjurar la crisis que de manera directa e indirecta afecta el bienestar colectivo, el Gobierno Nacional determinó declarar el Estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica como consecuencia de la inminente propagación del nuevo coronavirus COVID 19, mediante Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020.

Según ese decreto, la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, estimó que la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus -COVID-19 sería de un 34.2% del total de la población, teniendo un escenario con tasa de contagio 2,68.

Lo anterior, denota el impacto que tiene el nuevo coronavirus conforme la tasa de contagio proyectada. Luego, resulta adecuado y necesario que se adoptaran medidas para afrontar esta crisis de manera urgente y rápida, dado la inminente propagación del virus en el territorio nacional.

Una de las muchas medidas que este decreto legislativo consideró para conjurar la crisis sanitaria por el nuevo coronavirus COVID 19, fue la posibilidad de autorización al Gobierno nacional de acudir al procedimiento de **contratación directa**, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la 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.** El establecimiento y regulación de esta medida, se encuentran diseñados en el muchas veces citado Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020.

Decantada la posibilidad de utilizar la figura de urgencia manifiesta como causal para contratar de manera directa por parte de las autoridades públicas, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, se tiene que el contenido y las disposiciones primera y segunda del Decreto 00135 de marzo 24 de 2020³⁵ guardan **conexidad** con las normas superiores ya anunciadas, toda vez que la situación de calamidad, emergencia económica, social y sanitaria constitutivas del estado de excepción, causado por el nuevo coronavirus COVID 19, amerita tomar acciones contractuales rápidas y efectivas para la adquisición de elementos y bienes necesarios, teniéndose para ello la figura de la urgencia manifiesta. Al efecto, es relevante traer nuevamente algunos apartes del acto traído a control de legalidad, así:

³⁵ "(...)"

Que el artículo 42 Ibídem, dispone que 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 configurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivo de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediata, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibilite acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

Que el artículo 2.2.1.2.1.4.2. Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 dispone que si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces de acto administrativo de justificación, y en este caso la entidad estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.

(...)"

"Que mediante el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la Republica, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en su artículo 7º señala 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.

(...)

Que teniendo en cuenta los antecedentes señalados, se hace necesario adoptar medidas urgentes en favor de nuestra comunidad, especialmente para: i) Aquellas personas que garantizan la prestación de servicios públicos de salud y atención medica hospitalaria e integrantes de la fuerza pública que desarrollen actividades y funciones tendientes a prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria; ii) Así como para las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad como los adultos mayores, cuya locomoción está prohibida de manera amplia, mujeres cabeza de hogar, y aquella población que logra su subsistencia a través de actividades laborales informales, a quienes hay que brindarles ayudas para hacerles menos difícil la "cuarentena" obligatoria decretada por el Gobierno Nacional.

(...)

Que la normatividad contractual contiene instrumentos de respuesta rápida en la ocurrencia de eventos irresistibles e inminentes, que ameritan adoptar acciones de manera inmediata por las autoridades, tendientes a conjurar graves afectaciones que puedan generarse a sus habitantes con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, que, a pesar de las múltiples medidas implementadas a nivel nacional, departamental y local, sigue propagándose.

Que uno de los instrumentos de respuesta de carácter administrativo con que cuenta la administración municipal para atender situaciones inminentes de salud pública, es la declaratoria de urgencia manifiesta.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 consagra que 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 concursos públicos.

(...)

Que por motivos de urgencia manifiesta se realizara el respectivo plan de acción en el que se planteara e implementaran estrategias tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, especialmente las de proveer alimentos, elementos de aseo, adquirir insumos de salud, así como aquellas necesarias para que las autoridades ejerzan el control del orden público y realizar el cumplimiento de las

medidas aquí ordenadas, dentro de las limitaciones presupuestales de la entidad territorial.

(...)”

Lo transcrito advierte la necesidad de la administración municipal de Caimito de tomar acciones tendientes a garantizar la prestación de servicios públicos de salud y atención médica hospitalaria e integrantes de la fuerza pública que desarrollen actividades y funciones tendientes a prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria; de igual manera, suministrarles ayuda a mujeres cabeza de hogar, adultos mayor, personas dedicadas a oficios o actividades económicas informales, quienes por el aislamiento ordenado en el Decreto 457 de 2020, deben permanecer en sus casas, y no tienen la manera desarrollar su actividad económica donde devienen sus recursos de lograr su subsistencia; aspectos que se encuentran dentro de los límites previstos en el Decretos Legislativo 440 de 2020.

Es oportuno advertir que posteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 537 de 2020³⁶ en el que se ratifican las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 440, en materia de contratación pública en el marco del estado de emergencia, y el que en sus consideraciones, aclara la comprensión de las medidas, señalando la importancia de tomar las acciones necesarias con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, a fin de dar prioridad la vida y proteger la salud de los colombianos, así como evitar hambrunas y fortalecer el tejido social y familiar.

Conforme lo considerado, nótese el marco motivacional que sustenta la medida de urgencia manifiesta especial y complementaria, desarrollada por el Gobierno Nacional en el contexto del estado de excepción, es conexo las razones de hecho y de derecho expuestas en el acto remitido a control.

Por tanto, los supuestos que sustentan la medida de declaratoria de urgencia como causal de contratación directa por parte del ordenador del gastos del Municipio de Caimito, se subsumen dentro de los parámetros previstos en aquel decreto legislativo, luego forzoso es concluir, la conexidad que existen entre éste y el acto objeto de control, así como de las demás normas ordinarias en materia de contratación estatal.

Además de lo anterior, se advierte también que la medida adoptada por el Municipio de Caimito, es **proporcional**, como quiera que los motivos que llevaron a declarar la urgencia manifiesta en el marco del estado de emergencia, y las acciones y ayudas anunciadas para ejecutarse conforme la modalidad de contratación directa, se encuadran dentro del marco delimitado por el Decreto Legislativo 440 de 2020, y ante todo, la necesidad de su adquisición se muestra congruente con la entidad de la pandemia que se enfrenta.

En consecuencia, la medida de urgencia manifiesta como causal de contratación directa – procedimiento o modalidad de contratación rápida y expedita - decretada en el artículo 1º y el 2º del Decreto 000135 del 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

³⁶ Aunque expedido con posterioridad al decreto local, se toma referencia ilustrativa para entendimiento del asunto, al disponer exactamente el establecimiento de las mismas medidas del Decreto 440 de 20 de marzo.

- **Artículo 3º del Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.**

ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese a la Secretaría de Hacienda municipal o quien haga sus veces, para que realice los traslados o movimientos presupuestales internos que se requiera, dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, además de la reorientación de recursos de rentas con destinación específica en los estrictos términos del Decreto 461 de 2020.

La disposición versa, en concreto, sobre la potestad que tiene la Secretaría de Hacienda del Municipio de Caimito, en el marco de los gastos que implica la urgencia manifiesta, de hacer los traslados o movimientos presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020.

Sobre el traslado presupuestal, en el contexto de urgencia manifiesta, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, prevé:

PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

En cuanto a esta disposición, la H. Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada, en el sentido que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto. Sobre esto, consideró:

"(...)

En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí, de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

*Cuando se de aplicación al párrafo 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.

Es más ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

"Artículo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

"Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

"El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

"La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios."

Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente".

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 párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que 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.

(...)"

Resaltos de la Sala.

En el caso particular, respecto de la disposición de traslados o movimientos presupuestales que se requieran para atender la urgencia, la Sala no tiene reparo de su legalidad, pues su contenido literal se ajusta a las previsiones del párrafo del

artículo 42 de la Ley 80 de 1993, aspecto que éste valga decir, no fue objeto de regulación especial en el Decreto Legislativo 440 de 2020, como tampoco en ningún decreto legislativo que regulara esa materia y que estuviera vigente a la fecha de expedirse el acto objeto de control; siendo entonces de los que corresponden a la remisión general que en el mismo artículo 7º se realiza³⁷.

Ahora bien, resulta oportuno decir que el 2 de abril de 2020 – posterior a la expedición del acto administrativo contralado – el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 512 de 2020, según el cual se dispuso la facultad de los gobernadores y alcaldes de realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestaste a que haya lugar, únicamente para atender la ejecución de recursos que sean necesarios para hacer frente a la situación generada por el estado de emergencia³⁸.

Sobre aquella normativa, la Sala advierte que será útil para efectos de la ejecución de la medida, más no como parámetro para determinar la legalidad en esta oportunidad.

De igual manera, la Sala estima que la disposición en estudio, no excede los límites que la ley ha dispuesto sobre la materia, por el contrario, busca o propende agilizar la reubicación de los recursos del municipio, dentro de su presupuesto para la vigencia del año 2020, para atender de forma oportuna la crisis generada por el nuevo coronavirus, lo cual facilita la disponibilidad, apropiación y destinación de los recursos que se requieren para contratar de manera directa, en el marco de la urgencia manifiesta, los bienes enlistados en el decreto señalado. Esto, para la Sala, optimiza el funcionamiento de la administración para tener el resultado esperado, cual es, atender de manera pronta, rápida y urgente las necesidades que genera la crisis sanitaria, dentro del marco de la moralidad, económica, celeridad de la función administrativa que ejerce dicha entidad municipal.

Así las cosas, la disposición examinada, es conexa y proporcional respecto de las normas de carácter superior, en especial, con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; de suerte entonces, que no existen razones que desvirtúen su legalidad.

El artículo 3º del decreto municipal, anuncia otra disposición, referida a la autorización de reorientar los recursos de rentas con destinación específica, en los estrictos términos del Decreto 461 de 2020.

Pues bien, en el marco del estado de emergencia, el Gobierno Nacional estableció la facultad de los gobernadores y alcaldes de reorientar recursos de rentas de destinación específicas, con el propósito de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar la crisis generada por la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19.

³⁷ “(...)

Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

(...)”

³⁸ **ARTÍCULO 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestaste a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Tal potestad se encuentra consagrada en el Decreto Legislativo 461 de 2020³⁹, el cual estipula:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Leído el anterior decreto legislativo, y contrastado con la disposición municipal referida a la reorientación de rentas de destinación específica en el Municipio de Caimito, como medida de carácter general, se entiende ajustada los parámetros del decreto legislativo que reguló esa potestad.

Se observa que el acto local, hace uso de la permisión establecida en el decreto legislativo, la que ostenta un efecto útil y necesario dentro del estado de emergencia, por cuanto busca reasignar los recursos para la contratación de los bienes y servicios que se requieran para ejecutar las acciones, tendientes garantizar la prestación de servicios de salud y hospitalarios, y de entregas de ayudas a personas en estado de vulnerabilidad durante el periodo de aislamiento obligatorio dispuesto en el Decreto 457 de 2020.

Por tanto, esta medida se erige como una manera de optimizar la consecución de recursos, y así facilitar la disponibilidad y asignación de los mismos dentro del procedimiento contractual a adelantar.

Ahora, dicha reorientación de rentas con destinación específica por parte del Municipio de Caimito, se debe entender limitada o circunscrita exclusivamente para atender los gastos que se deriven de (i) la prestación de servicios públicos de salud y atención medica hospitalaria; (ii) apoyo y ayuda a integrantes de la fuerza pública que desarrollen actividades y funciones tendientes a prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria; (iii) las ayudas a personas en estado de vulnerabilidad que permitan garantizarles su subsistencia durante el periodo de aislamiento obligatorio.

³⁹ Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Lo anterior, como quiera que la reubicación de esos recursos provenientes de rentas específicas, no debe ser por causas ajenas o distintas a situaciones asociadas con la emergencia económica, social y sanitaria producto del nuevo coronavirus; luego, esa actuación debe efectuarse dentro del marco que la misma autoridad administrativa municipal fijó al momento de adoptarla para su municipalidad. Para eso se dice usar, en virtud de la urgencia manifiesta con ocasión de estado de emergencia.

En estos estrictos términos, se entiende que la disposición municipal en comento, se atiene a la limitación del párrafo 1º del artículo 1º del Decreto Legislativo 461 de 2020; y a su vez a la prohibición del párrafo 2º *ibídem* respecto de rentas de destinación constitucional.

No obstante se advierte que los actos de ejecución de esta medida, deben cumplir aquella especial regulación legislativa, empero éstos, no son los que se están controlando en este proceso.

En consecuencia, tal disposición se entiende acorde con el ordenamiento jurídico.

- ***Artículo 4º del Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.***

Este artículo reza:

ARTÍCULO CUARTO: Ordenar a todos los servidores de la administración municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo necesario para cumplir con las medidas de la declaratoria de urgencia manifiesta.

Este artículo no corresponde a un asunto integrante para establecimiento de la medida, sino a una disposición de mera conminación que era el Alcalde considera como oportuna para la ejecución de la medida; por ello en sí misma, no puede catalogarse de ilegal.

- ***Artículo 5º del Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.***

Esta disposición señala:

ARTICULO QUINTO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, los contratos celebrados con ocasión de la urgencia manifiesta, el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará copia a la Contraloría Departamental de Sucre y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (2) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

En este artículo, simplemente se ordena dar cumplimiento a lo dispuesto en una disposición legal, en virtud de las funciones propias de las Contralorías tanto departamental como General de la República, por ello, ninguna ilegalidad puede derivarse del cumplimiento de tal mandato.

- **Artículo 6º del Decreto 000135 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.**

ARTICULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición hasta que desaparezcan las causas de naturaleza sanitaria que le dieron origen a dicha declaratoria de urgencia.

Este artículo comprende la delimitación en el tiempo de la vigencia del decreto que declaró la urgencia manifiesta, señalando que la misma será hasta que desaparezcan las causas de índole sanitaria que dio origen a la medida; la revisión de tal disposición se encuentra ajustada al ordenamiento, pues precisamente una medida de esa naturaleza debe tener límites en el tiempo - la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional y transitorio -, nunca podrá ser indefinida, ya que significaría la elusión de los mecanismos ordinarios de selección propio de los procesos reglados de contratación.

Empero lo anterior, es oportuno advertir que el Decreto Legislativo 537 de 12 abril de 2020, dispuso que las medidas autorizadas en el Decreto Legislativo 440 de 20 marzo de 2020, como ocurre con el decreto de la urgencia manifiesta para contratar del acto en revisión, conforme a la finalidad a que persiguen, mantendrán vigencia no solo hasta la vigencia del estado de excepción, sino hasta que dure la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID 19, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Por consiguiente, se tiene que el artículo 6º del Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020, es también ajustado al ordenamiento jurídico.

- **Artículo 7º del Decreto 000135 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.**

Se prevé:

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ordénese al Consejo de Gestión de Riesgo de Desastre del municipio de Caimito, que de manera permanente rinda informe sobre las necesidades que existan en el municipio de Caimito sobre los bienes y servicios a contratar y remita copia del mismo a la Secretaria de Gobierno municipal.

El contenido de este artículo, se refiere a una disposición adicional que considera el Alcalde para la mejor ejecución de la medida, sin que ello sí mismo implique, contrariar el ordenamiento jurídico.

- **Artículo 8º Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Caimito.**

ARTICULO OCTAVO: Publíquese el contenido del presente acto en la página web de la entidad, en el portal único de contratación y en los demás medios de comunicación e información masiva del municipio conforme las normas legales

Esta preceptiva no se refiere a la medida en sí misma, es una mera manifestación de cumplimiento del mandato legal de publicidad de los actos administrativos de carácter general, conforme el artículo 65 del CPACA; y luego entonces, está ajustada al ordenamiento jurídico.

- Conclusión.

Conforme todo lo expuesto, la Sala Plena de este Tribunal concluye que el Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Caimito, se ajusta a la legalidad en que debe fundarse. Empero, este juicio de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa respecto de las normas superiores que sirvieron de base para el estudio en esta sentencia.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo De Sucre administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

FALLA:

PRIMERO: Declarar que las medidas adoptadas en el Decreto 00135 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Caimito, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, y en desarrollo del Decreto Legislativo 440 del 24 de marzo de 2020, se encuentran ajustadas a derecho, de conformidad con los razonamientos expuestos.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión al Alcalde Municipal Caimito, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: Publíquese esta providencia en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, y en la del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad de Caimito, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

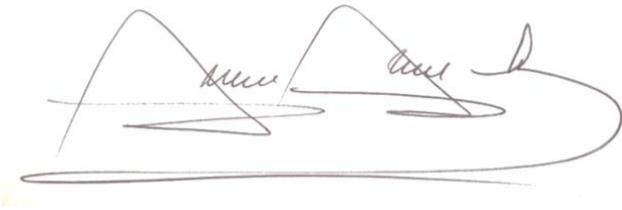
Los Magistrados,



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABAL JARAVA CÁRDENAS



ANDRÉS MEDINA PINEDA