

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

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

**SALA PLENA**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación No. 70-001-23-31-000-2020-00137-00**

**Solicitante:** Municipio de San Onofre

**Asunto:** Decreto No. 86 del 24 de marzo de 2020, a través del cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de San Onofre – Sucre y se dictan otras disposiciones.

**Magistrada Ponente: Tulia Isabel Jarava Cárdenas**

**1. OBJETO DE DECISIÓN:**

Decide la Sala en única instancia, el Control Inmediato de Legalidad del **Decreto No. 86 del 24 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía Municipal de San Onofre (Sucre).

**2. ANTECEDENTES.**

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de Coronavirus COVID-19 como una pandemia, consecuente con lo cual, el 12 de marzo de la misma anualidad, el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, expidió la Resolución 385, en la que declaró el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional.
- El 16 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de San Onofre expidió el Decreto No. 080 por medio del cual se adoptó la declaratoria de emergencia sanitaria proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, en todo el territorio municipal, hasta el 30 de mayo de 2020, previa reunión del Comité para la Gestión del Riesgo y Desastre Municipal, quién así lo aconsejó.
- El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia expidió el Decreto 417, en el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días.
- El 19 de marzo de 2020, el Comité de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de San Onofre, emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública, *“...a fin de que se tomaran medidas rápidas, excepcionales,*

*oportunas y necesarias que permita evitar consecuencias catastróficas en la población urbana y rural de (Sic) en territorio municipal.”*

- El 23 de marzo de 2020, en virtud del Decreto No. 084 se declaró la situación de calamidad pública en todo el territorio del Municipio de San Onofre, Sucre, frente a la aparición del coronavirus COVID – 19, *“...para la atención de los eventos y emergencia, estableciéndose las medidas sanitarias para prevenir los niveles de riesgo en la población y ordenar lo pertinente en toma de decisiones de ejecución contractual, para obras, bienes y servicios...”*.

- Con ocasión de la anterior declaratoria, el Municipio dispuso la realización del *“Plan de Acción Específico”* reglamentado en el Art. 61 de la Ley 1523 de 2012, con el objeto de implementar las estrategias de respuesta para conjurar la situación de riesgo existente por el coronavirus COVID-19.

- Teniendo en cuenta las situaciones excepcionales presentadas en ese municipio, se consideró necesario declarar la urgencia manifiesta con el objeto de celebrar contratos para hacer frente al coronavirus COVID-19, conforme a los lineamientos establecidos por la Administración Municipal a través de sus distintas secretarías.

- El 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de San Onofre expidió el Decreto No. 86, objeto de control de legalidad, por medio del cual declaró la urgencia manifiesta, con el fin de *“... conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS, COVID – 19,... para prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público”* y en consecuencia, ordenó celebrar los actos y contratos, adquisición de bienes y servicios a que hubiere lugar, para tales efectos.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL**

En Acta Individual de fecha **15 de abril de 2020**, la Oficina Judicial de Sincelejo realizó el reparto de la presente acción a la Magistrada Ponente, quien, en Proveído adiado **17 de abril de 2020** avocó el conocimiento de la misma; providencia que fue notificada vía correo electrónico al Representante Legal del Municipio de San Onofre<sup>1</sup>, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>2</sup> y al Agente del Ministerio Público<sup>3</sup>, el día **21 de abril de 2020**.

---

<sup>1</sup> [contactenos@sanonofre-sucre.gov.co](mailto:contactenos@sanonofre-sucre.gov.co) y [notificacionjudicial@sanonofre-sucre.gov.co](mailto:notificacionjudicial@sanonofre-sucre.gov.co)

<sup>2</sup> [procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co)

<sup>3</sup> [procjudadm164@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm164@procuraduria.gov.co) y [procjudadm44@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm44@procuraduria.gov.co)

El **20 de abril de 2020**, la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre fijó el AVISO ordenado en el Auto que avocó el conocimiento, en su página web<sup>4</sup>, durante el término de diez (10) días<sup>5</sup>, sin pronunciamiento alguno de la Parte Solicitante, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ni de terceros.

En Oficio 0537 del **21 de abril de 2020**, se solicitó a la Alcaldía Municipal de San Onofre (Sucre), el envío de los antecedentes administrativos del acto objeto de análisis de legalidad; petición que no fue atendida.

Por su parte, el **Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo de Sucre**, dentro del término concedido para ello<sup>6</sup>, emitió concepto de fondo en el señaló que el Decreto 86 del 24 de marzo de 2020 no era pasible del control inmediato de legalidad.

Como fundamento de lo anterior, sostuvo:

*“En Colombia, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020, 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 de dicho Decreto Legislativo que declara el estado de excepción.*

*Conforme a lo anterior y una vez leído el Decreto No 086 del 24 de marzo de 2020 que ordenó: “Declárase la URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO DE SAN ONOFRE SUCRE, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS COVID-19, conforme a las consideraciones anteriores, para prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el orden público”, expedido por el Alcalde del Municipio de San Onofre, se observa que en él se declara para dicho municipio, la urgencia manifiesta, teniendo en cuenta el siguiente contexto normativo: Constitución Política de Colombia Arts. 209 y 315, numeral 1°; Ley 80 de 1993, Arts. 42 y 43; Ley 1150 de 2007; Ley 715 de 2001; Ley 1523 de 2012; el Art. 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015; todas ellas normas que facultan a los mandatarios locales a tomar medidas encaminadas a hacerle frente a la emergencia sanitaria con ocasión de la situación epidemiológica a causa del coronavirus COVID – 19.*

*Sin embargo, 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 expedirse el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”; por lo mencionado en el texto del acto, forzoso es*

---

<sup>4</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-sucre/232>

<sup>5</sup> Comprendidos entre el 21 de abril y el 5 de mayo de 2020.

<sup>6</sup> Que corrió ente el 6 al 19 de mayo de 2020.

*concluir que el decreto municipal dictado en ejercicio de la función administrativa del Alcalde del Municipio de San Onofre, 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 algunas fueron dictadas con ocasión a 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. En efecto, una vez revisado los cánones legales acogidos en el decreto tenemos lo siguiente:*

*a) El Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia señala como deber de las autoridades públicas proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades; además de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*b) El Art. 209 de la C.P. determina que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Además, manda que las autoridades administrativas deban coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.*

*c) 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.*

*d) La Ley 715 de 2001 "POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS ORGÁNICAS EN MATERIA DE RECURSOS Y COMPETENCIAS DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 151, 288, 356 Y 357 (ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA ORGANIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD, ENTRE OTROS", establece competencias en cabeza de los municipios y sus administradores respecto de los temas que regula.*

*e) Que el Ministro de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, en el que, 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.*

*f) Que la Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", contiene previsiones*

para las declaratorias de calamidad pública y desastre, y señala los mecanismos para superarla.

g) 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 afilijo.

h) 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.

i) 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.

j) Que la Circular No. 06 de 2020, suscrita por el Contralor General de la República, establece parámetros sobre orientación de recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19.

k) Que el Alcalde del Municipio de San Onofre expidió el Decreto 80 del 16 de marzo de 2020 “POR EL CUAL EL MUNICIPIO DE SAN ONOFRE, SUCRE, ADOPTA LA DECLARACION DE EMERGENCIA SANITARIA PROFERIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL”.

l) Que el Alcalde del Municipio de San Onofre expidió el Decreto 84 del 23 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE DECLARA UNA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA FRENTE A DOS CONTINGENCIAS UNA DEL LARGO PERIODO DE SEQUIA Y LA OTRA LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS EN EL MUNICIPIO SAN ONOFRE-SUCRE”.

m) Que, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública, el burgomaestre del Municipio de San Onofre, profirió el Decreto 064 de 2020, se elaboró el Plan Específico reglamentado en el Art. 61 de la Ley 1523 de 2012.

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

...

*En consecuencia, el Decreto 086 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal del Municipio de San Onofre, no cumple con los presupuestos para que sobre él obre el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, como mecanismo especial consagrado en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011; lo que indicaría que su examen judicial correspondería a los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación contenciosa administrativa y no para que se haga uso de esta especial acción que se haya actualmente en trámite.”.*

#### **4. CONSIDERACIONES:**

##### **4.1. La Competencia.**

Acorde con lo establecido los Arts. 136, 151.14 y 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, esta Corporación es competente para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre el **Decreto No. 86 del 24 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía Municipal de San Onofre (Sucre).

Decisión que conformidad con el artículo 185 numeral 1º del CPACA<sup>7</sup> deberá ser adoptada por la Sala Plena de la Corporación.

##### **4.2. Del Control Inmediato de legalidad**

Con el fin de que el Gobierno Nacional tenga a su alcance instrumentos para conjurar los hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, es decir, cuando sobrevengan hechos distintos a los establecidos en los Arts. 212<sup>8</sup> y 213<sup>9</sup> *ibídem*, el Art. 215 de la

---

<sup>7</sup> “La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena”.

<sup>8</sup> “**ARTICULO 212.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.”

<sup>9</sup> “**ARTICULO 213.** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

Constitución Política de Colombia otorga al Presidente de la República la facultad de declarar Estados de Emergencia, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Declaratoria que comprenderá periodos de hasta treinta (30) días, los cuales sumados no podrán exceder de noventa (90) días calendario.

En desarrollo de lo anterior, y con el objeto de tomar medidas de carácter general se autorizó al Ejecutivo proferir decretos legislativos, en uso de cuya facultad, el señor Presidente de la República, expidió el en primer lugar, el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, que finalizó el 16 de abril de los corrientes. Y, posteriormente, para los mismos fines y por igual lapso, expidió el **Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020**, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación del COVID-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, la legalidad de las medidas que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, deberá ser controlada por las autoridades de lo contencioso administrativo. En efecto, dicha norma textualmente prevé:

**“ART. 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 lo expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción de lo contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) hora siguientes a su expedición”*

Por su parte, el artículo 185 *ibídem*, indicó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, “*recibida la copia auténtica del texto de los **actos administrativos** a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...)*”. (Negrilla fuera de texto).

En estas condiciones, *“...mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración, expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos”*<sup>10</sup>.

Así, pues<sup>11</sup>, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: *i)* tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica; y *ii)* desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de éste.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el Control Inmediato de Legalidad es integral *“...en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en éste último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribe a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control”*<sup>12</sup>.

Concordante con lo dicho, debe precisarse que *“...la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede*

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA) A. Actor: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). Demandado: CIRCULAR 1-3-2020-000049 DEL 11 DE MARZO DE 2020. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

<sup>11</sup> Ídem (5)

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA). Actor: GOBIERNO NACIONAL. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

*pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”<sup>13</sup>*

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política (artículo 238) y la ley (artículos 82, 83, 84 y 85 del C.C.A)

Para apuntalar y complementar lo hasta ahora expuesto, se trae a colación lo concluido por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado<sup>14</sup>, donde, con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup>; se indicaron como características esenciales del control de legalidad, las siguientes:

*(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*

*(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su*

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00.Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad.

<sup>15</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009- 00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may.31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA),mar. 5/2012.

control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato<sup>16</sup>

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

(...)"

#### **4.2. El Caso Concreto:**

El Acto objeto de control de legalidad es del siguiente tenor:

---

<sup>16</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

**“DECRETO No. 86  
(24 de marzo de 2020)”**

*El Alcalde Interino del Municipio de San Onofre, Sucre, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contenidas en la Ley 80 de 1993, en sus artículos 42 y 43, Ley 1150 de 2007, Ley 715 de 2001, el Artículo 209 y en el numeral 1 del Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 1523 de 2012 y el Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015,*

**CONSIDERANDO**

*Que conforme el artículo 2 de la Constitución Política, 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 209 establece que “La Función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y desconcentración de funciones.*

*Que, en el Parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, se prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.*

*Que el artículo 3° ídem dispone que entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, a la tranquilidad y la salubridad pública y a gozar de un medio ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.*

*Que, en igual sentido, la citada disposición consagra el principio de solidaridad social, el cual implica que: “Todas las personas naturales y jurídicas, sean éstas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias, a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas”.*

*Que, el artículo 12 de la misma Ley 1523 de 2012, consagra que: “Los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.*

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

*Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social, emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes*

*territoriales las directrices para la detención temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus COVID -19 como pandemia por la Organización Mundial de la Salud –OMS, con capacidad rápida de transmisión y expansión, con los 125.000 casos de contagio en 118 países registrados a 11 de marzo de 2020, multiplicándose 13 veces, se 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 para la misma organización (OMS) que describe la situación como una pandemia, no implica que los gobiernos afectados bajen la guardia, fija es que terminarán enfrentando un problema mayor que pide superiores acciones al Sistema de Salud, con medidas más severas de control y por tanto cada país debe encontrar el equilibrio sano para la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto a los derechos humanos, hecho que obliga a requerir a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.*

*Que el Estatuto General de la Contratación Pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del Estado y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, dentro de parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada dentro de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como en el deber de selección objetiva.*

*Que aún en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no puedan dar espera, respecto de la necesidad de emprender acciones inmediatas tendientes a conjurar graves afectaciones que puedan generarse con la situación actual afrontada por el Municipio de San Onofre, Sucre, con ocasión del creciente número de infectados por el coronavirus COVID – 19 y mitigar sus efectos.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y en virtud de la misma se adoptaron una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID – 19 y mitigar sus efectos.*

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

*Que pese a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental, el día 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó como casos confirmados en Colombia 75 y a nivel mundial se identificaron 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 muertes y 143 países con casos de contagio confirmados, constituyéndose según la OMS en una emergencia sanitaria y social mundial, que requería una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas, y en Colombia existe el riesgo por coronavirus COVID – 19 para un 34% del total de la población, por lo cual mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, para adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del coronavirus COVID – 19, que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), por los Decretos del Gobierno Nacional y Gobernación de Sucre al respecto, se hizo necesario reunir extraordinariamente al Comité para la Gestión del Riesgo y Desastre Municipal y, analizaron la situación derivada de emergencia ocasionada por el coronavirus COVID – 19 y se adoptaron medidas, decidiéndose aquellas para afrontar el riesgo que este representa para la población en el cual se determinó en pleno, entre otras medidas, declarar la urgencia en virtud de las circunstancias excepcionales en las que se encuentra el territorio y establecer las acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud, con la finalidad de atender las necesidades de los habitantes que pudieran resultar afectados en la jurisdicción del Municipio de San Onofre, Sucre, por motivo de la pandemia de coronavirus COVID – 19, para lo cual se expidió el Decreto No. 080 del 16 de marzo de 2020 “Por el cual el Municipio de San Onofre, Sucre, adopta la Declaración de Emergencia Sanitaria proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social “Por medio del cual este declara la Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus (Sic) CIVID – 19, se adoptan medidas para hacerle frente al virus”, resolviéndose por parte del Municipio declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio municipal hasta el 30 de mayo de 2020, y así mismo se declarar que podrá finalizar o incrementarse antes de la fecha aquí señalada, si así lo considera pertinente el Gobierno Nacional.*

*Que la motivación de la declaración contenida en este acto administrativo, se origina en la posible ocurrencia de hechos constitutivos de grandes afectaciones para la comunidad del Municipio de San Onofre, Sucre, con ocasión de la implementación de las medidas preventivas, que requieren el compromiso de toda la colectividad como herramienta participativa, acordes con los mandatos de la Organización Mundial de la Salud para la promoción de la salud enmarcada en los protocolos para el respeto de los derechos humanos.*

*Que, en la reunión Extraordinaria del Comité de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de San Onofre, Sucre, del día 19 de marzo de 2020, se emitió por unanimidad concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública en todo el territorio del Municipio de San Onofre, Sucre, con ocasión del coronavirus COVID – 19, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, a fin de que se tomaran medidas rápidas, excepcionales, oportunas y necesarias que permita evitar consecuencias catastróficas en la población urbana y rural de (Sic) en territorio municipal.*

*Que mediante Decreto No. 084 de 23 de marzo de 2020, el Alcalde Interino Eloy Guillermo Berrío Julio, declaró la situación de Calamidad Pública frente a dos contingencias por el largo período de sequía y la otra por el coronavirus COVID – 19, en todo el territorio del Municipio de San Onofre, Sucre, para la atención de los eventos y emergencia, estableciéndose las medidas sanitarias para prevenir los niveles de riesgo en la población y ordenar lo pertinente en toma de decisiones de ejecución contractual, para obras, bienes y servicios, como la adecuación de la sede propia del Centro de Recuperación Nutricional propiedad del municipio, dispuesto para la emergencia sanitaria como lugar de tratamiento de los pacientes en aislamiento en un futuro, de presentar síntomas asociados con el COVID – 19, suministros en kit de alimentos, dotación de elementos médicos como camillas, máscaras, tapabocas, guantes, etc., suministro de insumos médicos y químicos para limpieza y desinfección, publicidad impresa en prevención, lavado y desinfección, combustible para fuerza pública y de ser necesaria de disponer posteriormente de otros recursos disponibles para el efecto en el Municipio se ordenarán las*

*obras de Rincón del Mar para atender el paso de carrotanques en caso de desabastecimiento de agua potable, al igual que las poblaciones que se benefician con el Acueducto de Zona Norte, en instituciones educativas que deben ser intervenidas en su estructura física para el mejoramiento del suministro de agua y dotar a la oficina de Gestión del Riesgo y Desastres de los elementos básicos indispensables para conjurar conatos de incendios menores que se están presentando en el Municipio por la prolongada sequía.*

*Que con ocasión de la declaratoria de calamidad pública mediante Decreto No. 064 de 2020 expedido en el Municipio de San Onofre, Sucre, se elaboró el respectivo Plan de Acción Específico reglamentado en el art. 61 de la Ley 1523 de 2012, plantándose las estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, a través (Sic) las Secretarías de Gobierno, Planeación e Infraestructura y Salud Municipal elaboradas el 25 de marzo de 2020, de acuerdo a las medidas preventivas y de contingencias para contrarrestar los efectos ocasionados por el Coronavirus COVID – 19 en el ente territorial municipal.*

*Que entre las modalidades de selección objetiva de contratistas, el numeral 1, literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, señala los casos en que se puede acudir a la contratación directa como excepción a la licitación pública, uno de los cuales es la urgencia manifiesta, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración.*

*Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dispone:*

*“Artículo 42°. - De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro cuando se presenten situaciones relacionadas con **Estados de Excepción**; cuando se trate de conjurar **situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad** o constitutivos de fuera 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 la declaración de una urgencia manifiesta es un evento originado en la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces del acto administrativo de justificación de la contratación misma que de éste se derive, como ocurre en el presente caso tratándose de situaciones relacionadas con el Estado de Excepción declarado por el Presidente de la República y los hechos de emergencia sanitaria y calamidad en que se encuentra el Departamento de Sucre y en el Municipio de San Onofre, relacionados con el Coronavirus (COVID-19).*

*Que tales restricciones se deben precisamente a que frente a esta declaratoria la entidad territorial Municipio de San Onofre, Sucre, puede celebrar contratos de manera directa e inmediata, e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. Lo que trasluce, que si el objeto de la contratación se dirige a brindar soluciones frente a situaciones que no son el resultado de las circunstancias anteriormente descritas, siendo plenamente claro el carácter imprevisible e irresistibles de las mismas, cuyas consecuencias son la afectación del orden público, económico o social, nos encontraríamos ante una desviación de la naturaleza real de esta causal de contratación.*

Que teniendo en cuenta que nos encontramos frente a las situaciones excepcionales, es urgente y necesario declarar la urgencia manifiesta con el objeto de adelantar la celebración de los contratos necesarios para hacer frente el Coronavirus (COVID-19), conforme a los lineamientos que se han establecido por la Administración Municipal a través de sus distintas secretarías para afrontar la urgencia.

Que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en fallo de segunda instancia, expediente identificado con el No. 161-02564, señaló que “Para la declaratoria de urgencia manifiesta, es necesaria la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el artículo 42, y aunque puede decirse que esa norma no exige que ellas sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras”. (Circular conjunta 014 emitida por la CGR; AGR y PGN).

Que el día 19 de marzo de 2020, la Contraloría General de la República, expidió la Circular No. 06 sobre la orientación de los recursos y acciones tendientes a dirigir los recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID – 19, señalando lo siguiente:

“(…) En consecuencia, se hacen las siguientes recomendaciones a los representantes legales y a los ordenadores del gasto de las entidades públicas, frente al cumplimiento de las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta, teniendo en cuenta la excepcionalidad del problema de salud pública que afronta el país, así:

1- Verificar que los hechos y circunstancias que se pretendan atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecúen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 (artículo 42) **y se relacionen en forma directa con la declaratoria de calamidad pública o mitigación de los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID 19.**

2- **Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.**

3- Declarar la urgencia manifiesta mediante el acto administrativo correspondiente, que deberá ser suscrito por el ordenador del gasto o el Representante Legal.

4- Para realizar la contratación derivada, pese a que no se requiere la elaboración de estudios previos ni la celebración de un contrato por escrito, resulta aconsejable:

4.1. Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.

4.2. Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización, atendiendo las medidas excepcionales dispuestas por el Gobierno Nacional.

- 4.3. Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio en el momento de su suscripción.
- 4.4. Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna.
- 4.5. Tener claridad y preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato en la Declaratoria de Urgencia Manifiesta, especialmente de aquellas que resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras.
- 4.6. Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.” (Negrilla y Cursiva Fuera De Texto)

Que, en mérito de lo expuesto al revisar la naturaleza de los bienes y servicios a contratar según el plan de acción específico, encontramos que la gran parte de los insumos corresponde a bienes y servicios de características y condiciones uniformes, por lo que, se toman las decisiones de ejecución contractual, para obras, bienes y servicios, como la adecuación y dotación de la sede propia del Centro de Recuperación Nutricional propiedad del Municipio, dispuesto para la emergencia sanitaria como lugar de tratamiento de los pacientes en aislamiento en el futuro, de presentar síntomas relacionados con el COVID – 19; suministros en kit de alimentos, dotación de elementos médicos como camillas, máscaras, tapabocas, guantes, etc., suministro de insumos médicos y químicos para limpieza y desinfección; combustible para la fuerza pública; y de ser necesario disponer posteriormente de otros recursos, para el efecto la administración municipal ordenará lo acordado también en la reunión del Comité para la Gestión del Riesgo Municipal, en forma complementaria, como las obras del Puente o Buxcolver de Rincón del Mar, para el paso de los carrotanques, para el abastecimiento de agua potable, en las instituciones educativas que deban ser intervenidas, se mejora su estructura física para optimizar el suministro de aguas; elaborar albercas comunitarias en poblaciones rurales que padezcan la falta del preciado líquido, y dotar a la oficina de Gestión del Riesgo y Desastres de los elementos básicos indispensables para conjurar los conatos de incendios menores que se presenten en el municipio por la prolongada sequía; bienes que totalizando el valor de los mismos, el procedimiento ordinario según el Estatuto General de la Contratación se tendría que convocar varios procesos de selección abreviada por subasta inversa presencial, procesos con una duración normal de un (1) mes con el riesgo que se declaren desiertos, por lo que, esta situación impositiva para conjurar la pandemia debe ser ágil, con la inmediatez que exige la satisfacción del interés general, ante lo cual la entidad territorial Municipio de San Onofre, Sucre, al estar obligada a la toma de acciones inmediata de prevención del CORONAVIRUS COVID – 19 a partir del día 24 de marzo de 2020, dispone iniciar la contratación del personal y de los bienes, servicios, suministros y obras esta misma semana, para poder cumplir con el cronograma del plan conjunto de acciones específicas para prevenir, mitigar, controlar o suprimir el brote de COVID – 19 en el municipio, por lo tanto se encuentra que se cumple con los requisitos para la declaratoria de Urgencia Manifiesta en los términos de Ley.

Por lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declárase la URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO SAN ONOFRE, SUCRE, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS, COVID – 19, conforme a las consideraciones anteriores, para prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor

*afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal de San Onofre, Sucre, celébranse los actos y contratos que tengan la finalidad de adecuar y dotar lugares como prevención de proseguir el virus COVID – 19, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, atender las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, comunicación y socialización por la emergencia, alimentación a necesitados debidamente seleccionados como afectados por las medidas restrictivas y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

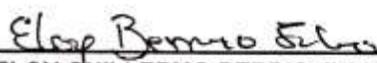
**ARTÍCULO TERCERO:** *Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda, Contabilidad y Presupuesto, los movimientos, traslados y ajustes presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la Situación de Emergencia Sanitaria y Calamidad Pública decretadas por el Municipio y de la Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo que establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1.993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2.015.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Sucre, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1.993, para lo de su competencia.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

*Dado en San Onofre, Sucre, el Veinticuatro (24) de marzo de 2020.*

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
\_\_\_\_\_  
**ELOY GUILLERMO BERRIO JULIO**  
Alcalde Interino del Municipio de San Onofre, Sucre

Visto el texto transcrito, se observa, que es procedente el control inmediato de legalidad del **Decreto 86 del 24 de marzo de 2020**, toda vez que **(i)** es de contenido general; **(ii)** fue expedido por una autoridad del orden territorial, en ejercicio de su función administrativa; **(iii)** con posterioridad al Decreto Legislativo **417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y desarrolla las normas que en materia contractual estableció el **Decreto 440 del 20 de marzo de 2020**<sup>17</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social*

<sup>17</sup> Aun cuando en el texto del decreto local no se mencione.

y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19", entre otras constitucionales, legales y reglamentarias.

Dicho lo anterior, corresponde a la Sala realizar el estudio de legalidad del **Decreto 86 del 24 de marzo de 2020**, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de San Onofre y se dictan otras disposiciones; para lo cual se verificará si satisface los requisitos formales –*autoridad competente y motivación*- y materiales –*proporcionalidad y conexidad*<sup>18</sup>-, necesarios para concluir que el mismo se ajusta a derecho.

#### **4.3.1. Aspectos formales del decreto:**

Revisado el contenido del **Decreto 86 del 24 de marzo de 2020**, se observa que, pese a no contar con epígrafe, el acto administrativo resulta identificable, en tanto de su contenido y parte resolutive, se desprende fácilmente el objeto de la disposición; además, cuenta con (i) *número y fecha*, (ii) *la referencia expresa de las facultades que se ejercen*, (iii) *contenido de las materias reguladas*, iv) *parte resolutive* y vi) *vigencia*<sup>19</sup>.

Además, se encuentra debidamente suscrito por el Alcalde Municipal San Onofre; autoridad administrativa con competencia para su expedición.

En efecto, el Art. 209 de la Constitución Política de Colombia establece que las autoridades administrativas del territorial nacional deberán coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y, a su vez, el Art. 315.1 de la misma Carta, ordena a los Alcaldes Municipales “*Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo*”.

Concomitante con lo anterior, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -*modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012*- dispone que “*Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo*”.

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

<sup>19</sup> Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Norma demandada: LEY 137 DE 1994-ARTICULO 20 DECRETO, LEY 132 DE 2010, LEY 1122 DE 2007. Demandante: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

Y el artículo 93 de la misma norma, contempla: *“El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias”*.

Decisión que además, se encuentra debidamente motivada, puesto que responde a la necesidad de afrontar el riesgo que la aparición del coronavirus COVID – 19, representa para la población de ese municipio.

Así las cosas, el Decreto expedido por el Alcalde del Municipio de San Onofre cumple con los presupuestos formales.

#### **4.3.2 Aspectos materiales del decreto.-**

La Sala aborda el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es su conexidad no solo con el Decreto del Gobierno Nacional, sino con las normas de rango constitucional y legal en que se fundamenta y, la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

✓ **Conexidad:** *“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”<sup>20</sup>.*

El Gobierno Nacional expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, proferido por el Presidente de la República en atención a la facultad establecida en el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia<sup>21</sup>, para

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá D.C., mayo 24 de 2016. Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Proceso: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores.)

<sup>21</sup> ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

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.

conjurar la crisis provocada por el Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional; en cuya parte considerativa, se lee:

**“1. PRESUPUESTO FÁCTICO.**

**A. Salud Pública.**

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

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

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

**B. Aspectos económicos**

**a. En el ámbito nacional**

*(...) que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.*

*(...)*

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

**b. En el ámbito internacional**

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

*(...) es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno*

*nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.*

## **2, PRESUPUESTO VALORATIVO**

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

*(...) Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.*

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

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

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

*(...)*

*Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 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 (...)*

A continuación, en dicho Decreto Legislativo, como medida para conjurar la crisis provocada por el Coronavirus COVID-19, se autorizó al Gobierno Nacional **“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”**.

Consecuente con lo cual, se **DECRETÓ:**

**“Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

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

**Artículo 3.** El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, (sic) todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

**Artículo 4.** El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”

En desarrollo de lo anterior, el Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**<sup>22</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”,* en el cual se autorizó la toma de medidas en materia de contratación estatal, verbigracia, la de permitir que las autoridades administrativas adelantaran procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia de adquirir

<sup>22</sup> Publicado en el Diario oficial No 51.262 del 20 de marzo de 2020.

bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia.

En efecto, en dicho Acto Administrativo se lee:

*“(...) Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "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”.*

*Que de conformidad con lo anterior, 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.*

*(...)*

*En mérito lo expuesto,*

**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.*

**Artículo 8.** *Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o*

*servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.*

*Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.*

*Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos. Salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.*

(...)

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

Disposiciones en materia de contratación estatal que fueron ratificadas por el Gobierno Nacional en el Artículo 7<sup>o</sup><sup>23</sup> del **Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020**, “*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”; decreto, cuya vigencia corresponde al tiempo que perdure 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 pandemia<sup>24</sup>.

Se destaca, entonces, que el transcrito **Decreto 440 del 20 de marzo de 2020** prevé con claridad que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19. Y que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente, de manera tal, que el

<sup>23</sup> **Artículo 7. Contratación de urgencia.** *Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. (Resaltado Propio)*

<sup>24</sup> Dice textualmente el último párrafo de la parte motiva del Decreto 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.

acto administrativo emitido por el Municipio de San Onofre, Sucre, debe acatamiento a los citados decretos nacionales.

El citado artículo 42 de la Ley 80 de 1993 indica 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 públicos.../ La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”*.

Deviene de tales disposiciones, que el decreto proferido por el Alcalde del Municipio de San Onofre, guarda una relación directa y de clara conexidad con los decretos del Gobierno Nacional, toda vez que su objeto no es otro que tomar medidas para conjurar la crisis generada por la aparición del Coronavirus COVID-19. De manera tal, que la decisión contenida en el **Decreto 86 del 24 de marzo de 2020** está subordinada a aquellos que reglamentan el estado de emergencia y de urgencia manifiesta y no va más allá de sus contenidos.

En este punto conviene precisar que si bien el **Decreto Municipal No. 86 del 24 de marzo de 2020**, no cita de manera expresa, el **Decreto Nacional No. 440 del 20 de marzo de 2020**, lo cierto es que lo desarrolla en cuanto toma la decisión de declarar la urgencia manifiesta con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud y fortalecer la emergencia sanitaria por el contagio del Covid-19, evitando con ello la solución llegue tardíamente, como se desprende de los Artículos 1°, 2° y 3° que se transcriben:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** *Declárase la URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO SAN ONOFRE, SUCRE, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS, COVID – 19, conforme a las consideraciones anteriores, para prevenir consecuencias que puedan desencadenar en una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal de San Onofre, Sucre, celebrense los actos y contratos que tengan la finalidad de adecuar y dotar lugares como*

*prevención de proseguir el virus COVID – 19, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, atender las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, comunicación y socialización por la emergencia, alimentación a necesitados debidamente seleccionados como afectados por las medidas restrictivas y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda, Contabilidad y Presupuesto, los movimientos, traslados y ajustes presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la Situación de Emergencia Sanitaria y Calamidad Pública decretadas por el Municipio y de la Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo que establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1.993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2.015.*

...”

En lo que tiene que ver con el **Artículos 4° del Decreto 86 del 24 de marzo de 2020** que establece “*De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Sucre, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1.993, para lo de su competencia*”; apunta la Sala que en este 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, de manera tal que ninguna ilegalidad puede derivarse del cumplimiento de tal mandato.

Finalmente, en el **Artículo 5°** del decreto que se revisa, lo que se indica es el momento a partir del cual éste comienza a surtir efectos, esto es, su entrada en vigencia. Por consiguiente, también ésta ajustado al ordenamiento jurídico.

Corolario de todo lo expuesto, el decreto cuya legalidad se revisa tiene fundamento constitucional y legal, y guarda relación directa con el estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional en el **Decreto 417 del 20 de marzo de 2020** y con la declaratoria de Urgencia Manifiesta para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro prescrita en el **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**, satisfaciendo así, el elemento **Conexidad**.

✓ **PROPORCIONALIDAD:** Esto es, la correlación entre los fines buscados con la expedición del Decreto y los medios empleados para conseguirlo.

Tenemos, entonces, que en el **Decreto 86 del 24 de marzo de 2020**, el Alcalde Municipal de San Onofre –Sucre, declaró el Estado de Urgencia Manifiesta con la finalidad de hacer frente a las contingencias derivadas de la aparición del coronavirus COVID-19 en la localidad de San Onofre, Sucre.

Consecuente con ello, autorizó la celebración de contratos con la finalidad “... *adecuar y dotar lugares como prevención de proseguir el virus COVID – 19, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, atender las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, comunicación y socialización por la emergencia, alimentación a necesitados debidamente seleccionados como afectados por las medidas restrictivas y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos...*” y la realización de los movimientos presupuestales necesarios para conjurar la situación, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2.015.

Así, pues, forzoso es concluir que las medidas tomadas en el Decreto cuya legalidad se revisa, se encuentran ajustadas a las impartidas en los Decretos 417 y 440 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional, las cuales, en todo caso, están orientadas a permitir la contratación directa para efectos de conjurar la crisis sanitaria por la que atraviesa la población mundial con ocasión del Coronavirus COVID-19; satisfaciéndose así, el segundo presupuesto de legalidad exigido, cual es la ***proporcionalidad***.

En suma, el **Decreto 86 del 24 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de San Onofre, se encuentra amparado por el Principio de Legalidad, en la medida en que para la fecha de su expedición cumplía con los presupuestos formales y materiales para ello.

Finalmente, se pone de presente, como lo ha reiterado la Jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>25</sup>, “*si bien el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*”, por ello, los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (Art. 189 CPACA), esto es, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C. 11 de mayo de 2020. Expediente. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad. Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidencia de la Agencia Nacional de Infraestructura.

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

### **5. FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** que el **Decreto No. 86 del 24 de marzo de 2020**, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de San Onofre y se dictan otras disposiciones, se encuentra ajustado a derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

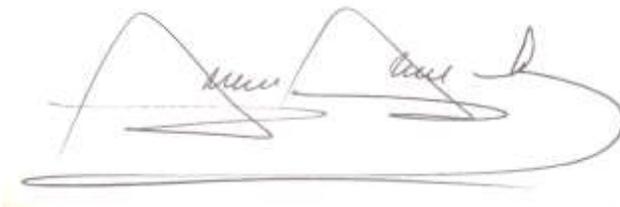
**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta decisión al Alcalde Municipal de San Onofre - Sucre, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

**TERCERO: PUBLÍQUESE** esta providencia en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad de San Onofre - Sucre, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en *sesión virtual* de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**



**TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS**



**ANDRÉS MEDINA**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación No. 70-001-23-31-000-2020-00137-00**

**Solicitante: Municipio de San Onofre**

**Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 86 del 24 de marzo de 2020**

---



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**