



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 09 de junio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL-	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00095-00
Entidad:	Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre
Acto administrativo a controlar:	Decreto 036 del 30 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato –Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre

1. LOS ANTECEDENTES

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

¹ Artículo 212 CP.

² Artículo 213 CP.

³ Artículo 215 CP.

El Presidente de la República de Colombia a través del **Decreto 417 del 17 de marzo 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) han expedido múltiples, Decretos Legislativos (DL); es decir, normas que tienen fuerza de ley.

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de la finalización del plazo de la declaratoria del estado excepción⁴ efectuada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el gobierno nacional había expedido **72 Decretos Legislativos** con la firma del Presidente y todos sus ministros.

Algunos de esos decretos legislativos requieren de normas que los *desarrollen* para que puedan ejecutarse o puedan ser operativos; es más, según la RAE⁵ la palabra **desarrollo** también puede entenderse como “llevar a cabo algo con ocasión de”..., “que sucede por los”..., o “tiene lugar en razón a los DL”. Esas normas que los desarrollan son actos administrativos y, si son de carácter general, estarán sometidas al control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción; esto es, la ley 137 de 1994; en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se desprende de las leyes previamente citadas en el párrafo anterior, que la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad dependerá de si el acto administrativo es expedido por una autoridad nacional, en cuyo caso el conocimiento debe asumirlo el Consejo de Estado, o si es expedido por una autoridad territorial, en cuyo caso debe conocer en única instancia el Tribunal administrativo que ejerza jurisdicción en ese territorio (numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011).

⁴ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-abril-2020> - Página consultada el 17 de abril de 2020

⁵ <https://dle.rae.es/desarrollar>
desarrollar

De des- y arrollar¹.

1. tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. Desarrollar la musculatura, la memoria. U. t. c. prnl.

2. tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.

3. tr. Realizar o llevar a cabo algo. Desarrolló una importante labor.

4. tr. Mat. Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresión analítica.

5. tr. Mat. Hallar los diferentes términos que componen una función o una serie.

6. tr. desus. desenrollar.

7. prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.

8. prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural.

El 1° de abril de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-**2020-00095-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 036 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

“DECRETO No. 036

(MARZO 30 DEL 2020)

El Alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contenidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. Del Decreto 1082 de 2015, y...

CONSIDERANDO

Que conforme el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, 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 fines esenciales del Estado, sus deberes sociales y el de los particulares.

Que la Constitución Política en su artículo 205 establece que *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*

Que, en el 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 el 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 comunidades en riesgo.”*

Que el artículo 30 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, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un 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 estas 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 Ibídem, 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 0000005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el día 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, 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 insto 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 que terminarían enfrentándose a un problema mayor y 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 un estrategia de contención.

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

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes del Municipio de San Antonio de Palmito - Sucre, para lo cual se expidió el Decreto 028 de Marzo 17 de 2020, "Por medio del cual se adoptan medidas y acciones sanitarias con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COVID-19" y ampliado mediante Decreto 033 del 24 de marzo de 2020.

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

Que pese a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal el día 25 marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó como casos confirmados en Colombia un total de 470 casos, donde han fallecido 4 personas por el contagio del COVID- 19.

Que en el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 versa sobre las modalidades de selección en la contratación pública, donde reza: “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” (...)

Que el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, establece la modalidad de selección de contratación directa, donde en su literal a) establece la de urgencia manifiesta.

Que en el Decreto 1082 de 2015, Subsección 4, artículo 2.2.1.2.1.4.2, se consagró: **ARTÍCULO 2.2.1.21.4.2 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.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, fue declarado exequible mediante Sentencia C 949 del 5 de septiembre de 2001, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández. En la providencia se explicó: “No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista. Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibídem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento. En lo que respecta al parágrafo único del artículo 42, que autoriza la realización de traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad pública respectiva, **la Corte se estará a lo resuelto en la Sentencia C-T72 de 1998, en la que se decidió “Declarar EXEQUIBLE el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto** “Para adoptar esa determinación la Corte argumentó: “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 subexamine se cumple de manera plena, **pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que 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”. (Negrillas fuera de texto)

Que el Honorable Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C - Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en providencia adiada 07 de Febrero de 2011, respecto a la figura jurídica de urgencia manifiesta sostuvo lo

siguiente: "La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. (...) En este orden de ideas, "la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño". Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios. (...) Para la Sala se debe concluir lo siguiente. Las situaciones que motivaron la declaración de urgencia manifiesta pueden considerarse como una calamidad pública, ya que se originaron en hechos naturales y humanos que derivaron en situaciones graves para la comunidad y para el servicio público, que amenazaba con paralizarse. Por otra parte, la continuidad del servicio público de transporte fluvial por el río Magdalena dependía de la continuación de las obras de dragado y, para ello, resultaba indispensable, tal y como consta en el expediente, acudir a la urgencia manifiesta, ya que las licitaciones públicas se tomaban en mecanismo lentos y tardíos frente a la situación crítica de la navegabilidad del río.

En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación. Ahora bien, esta exigencia del legislador, respecto de la motivación del acto, resulta lógica, en la medida que las circunstancias le permitan a los responsables de la Administración proferirlo, de lo contrario, la Administración podría hacerlo verbalmente y con posterioridad constituir la prueba de esta situación en el informe que debe elaborar para el correspondiente control fiscal. De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad. Así mismo, resulta importante señalar que esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite

expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible. (...) Consta la Sala que el acto administrativo mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta cumple con los requisitos formales exigidos por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, toda vez que en el se explicaron suficientemente los motivos por los cuales CORMAGDALENA consideró necesario acudir a esta figura. (...) Las situaciones que motivaron la declaración de urgencia manifiesta pueden considerarse como una calamidad pública, ya que se originaron en hechos naturales y humanos que derivaron en situaciones graves para la comunidad y para el servicio público, que amenazaba con paralizarse. Por otra parte, la continuidad del servicio público de transporte fluvial por el río Magdalena dependía de la continuación de las obras de dragado y, para ello, resultaba indispensable, tal y como consta en el expediente, acudir a la urgencia manifiesta, ya que las licitaciones públicas se tomaban en mecanismo lentos y tardíos frente a la situación crítica de la navegabilidad del río.

Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993. En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.

Que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia, exp, 161-02564, señaló que "para la declaratoria de la 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 CG R; AGR y PGN).

Que el día 19 de marzo de 2020, la Contraloría General de la República - CGR, expidió la Circular #06 sobre la orientación de los recursos acciones orientación de recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID -19, señalando lo siguiente: "(...) 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 pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecúen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 (artículo 42) 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 similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización, 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 presupuesta!, entre otras.

4.6 Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado."

Que la declaración de una urgencia manifiesta es del todo un evento que origina 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 calamidad en que se encuentra el Municipio de San Antonio de Palmito - Sucre, relacionadas con el COVID-19.**

Que tales restricciones se deben precisamente a que frente a la declaratoria de urgencia manifiesta la entidad puede celebrar contratos de manera directa e inclusive hacer los traslados y adiciones presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

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 al Coronavirus (COVID-19), conforme a los lineamientos que se han establecido por parte del Ministerio de la Salud y Protección Social y la Secretaría de Salud Municipal para afrontar la urgencia.

Que al revisar la naturaleza y cuantía de los bienes y servicios a contratar, se acordó en comité Municipal gestión del riego ampliar el plan de acción específico el cual estará sujeto a modificaciones, ampliaciones y adiciones, encontramos que la gran parte de los insumos corresponden a bienes que se

podrían adquirir a través de la modalidad de selección abreviada por subasta inversa o por características técnicas uniformes, que conforme al procedimiento establecido en el Decreto 1082 de 2015 tendría una duración aproximada de Treinta (30) días prorrogables según sea el caso. Así como la utilización de cualquier modalidad de contratación a través de concurso. Por lo que se hace necesario en virtud de la declaratoria de emergencia sanitaria y calamidad pública, utilizar la figura jurídica extraordinaria de contratación directa por declaratoria de urgencia manifiesta para la adquisición de bienes y servicios para la prevención y mitigación del impacto social, económico y epidemiológico en el Municipio de San Antonio de Palmito - Sucre, **con ocasión a la medida adoptada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 de 2020 - aislamiento obligatorio.**

Que la motivación de la declaración de urgencia manifiesta contenida en este acto administrativo, se origina en la ocurrencia de hechos constitutivos de graves afectaciones para la comunidad del Municipio de San Antonio de Palmito, con ocasión al COVID-19, lo que motiva la implementación de las medidas preventivas necesarias con el fin de evitar la propagación del virus en el Municipio para así garantizar el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida, acorde con los mandatos de la organización Mundial de la Salud, el Ministerio de la Salud y Protección Social, Secretaría de Salud Departamental y Secretaría de Salud Municipal, lo cual quedó debidamente fundamentado en el comité de riesgos de fecha 17 de marzo de 2020.

Que el Honorable Consejo de Estado - Consejero Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo, en providencia adiada en el 1998, respecto a la figura jurídica de modificaciones presupuestales en estado de urgencia manifiesta sostuvo 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.

- 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.

c. Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 10. artículo 41 Ley 80 de 1993)

- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Tales disposiciones se confrontarán a continuación con el ordenamiento superior y con las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenido actualmente en el Decreto 111 de 1996, para establecer si efectivamente vulneran o contrarían la normativa constitucional y/o la normativa orgánica vigente en materia presupuestal.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO 1º.- Declárese la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de San Antonio de Palmito - 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, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la vida, la salud, la salubridad y el interés público.**

Parágrafo Primero.- Sin necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación y demás modalidades de selección conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1150 del 2007, y con el fin de superar la Urgencia Manifiesta declarada en este acto administrativo, deberán celebrarse en forma directa todos los contratos que sean necesarios, en un término de 60 días contados a partir de la expedición del presente Decreto, en especial, los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria 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 2º.- Para los efectos anteriores, realícense por parte del jefe de presupuesto, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme con 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 3º.- Ordenase a la Secretaría General, conformar el expediente respectivo, con copias de este acto administrativo, de los contratos u órdenes contractuales originados en la presente Urgencia Manifiesta, y demás antecedentes técnicos y administrativos, los cuales 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 y la circular 6ª emitida por la Contraloría general de la Nación, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 4º.- Ordenase la publicación del presente acto administrativo por el medio más expedito; su comunicación a la Policía Nacional, Ejército Nacional, integrantes del CMGR Unidad de Atención y Prevención de Desastres del Departamento de Sucre y demás autoridades para lo de su competencia y aplicar el presente decreto por intermedio de la Secretaria de Gobierno del Municipio a la Página web de la Entidad.

ARTÍCULO 5º.- Enviar copia de este decreto y sus respectivos anexos a la Contraloría General de Sucre, para lo de su competencia, conforme lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO 6º.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en San Antonio de Palmito – Sucre, a los treinta (30) días del mes de Marzo del año 2020.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DEIVIS ALBERTO LEDEZMA PACHECO
Alcalde Municipal”

3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL	1 de abril de 2020
Se admite la demanda	2 de abril de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial	3 de abril de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal	3 de abril de 2020 Inician términos: 13 de abril de 2020 Finalizan Términos: 24 de abril de 2020
Se envía comunicación a la Universidad de Sucre y a CECAR vía buzón electrónico	3 de abril de 2020
Intervención de la entidad territorial	13 de abril de 2020
Una vez cumplidos los 10 días del AVISO se corre traslado al Ministerio Público	Inician términos: 27 de abril de 2020 Finalizan Términos: 11 de mayo de 2020
El Ministerio público presenta su concepto	7 de mayo de 2020
Pasa al despacho	12 de mayo de 2020
Radicado en sala	3 de junio de 2020

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

En el auto de admisión de la demanda se profirieron las órdenes con el fin de invitar a través de la Secretaría de Tribunal a la Universidad de Sucre y a la Corporación Universitaria del Caribe –CECAR- para que si lo estimaban conveniente, en el término de 10 días de fijación del aviso, fijado en el numeral séptimo de la providencia que admite el Control Inmediato de Legalidad -CIL-, se pronunciaran sobre la legalidad del Decreto N° 036 del 30 de marzo de 2020; sin embargo, al correo electrónico institucional indicado para tal efecto no llegó intervención alguna.

4.1. EL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO: Mediante correo electrónico del 13 de abril de 2020, dentro del término otorgado, el Municipio de San Antonio de Palmito dio respuesta al requerimiento realizado en el auto de admisión señalando que, ha sido un hecho notorio de carácter mundial, el brote de la enfermedad por Coronavirus o COVID-19, catalogada como una pandemia, obligando a los Estados, tomar las medidas necesarias para controlar y mitigar esta enfermedad.

Que mediante el Decreto 417 se 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. Sustento jurídico que tuvo dicha administración como antecedente para proferir el decreto 036 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual declaró La Urgencia Manifiesta, institución jurídica regulada en el artículo 42 de la ley 80 o Estatutos de la Contratación Estatal, con el

objeto de adelantar la celebración de los contratos que se han establecido por parte del Ministerio de Salud Municipal para afrontar la urgencia.

4.2. EL MINISTERIO PÚBLICO: Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 7 de mayo de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuradora 44 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto que se sintetiza así:

“Veamos detenidamente el Decreto No. 036 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de San Antonio de Palmito, que decretó la urgencia manifiesta como consecuencia de la declaratoria de emergencia sanitaria en aras de prevenir, mitigar y atender en dicho ente territorial, los posibles efectos de la pandemia producida por el coronavirus Covid19, dando alcance a la normatividad constitucional y legal (la Ley 80 de 1993, el Decreto Ley 417 y 457 de 2020) y las ordenes emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 385 de marzo de 2020, y el decreto 417 /2020 según lo indica en la parte motiva del mismo.

El decreto 036/2020 relaciona de manera directa el decreto 417 que declara la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y además es desarrollo del mismo, por cuanto al declarar la Urgencia Manifiesta lo hace como consecuencia de la llegada al país del COVID19, y con tal declaratoria se pretende tomar medidas para evitar su propagación, y conjurar la crisis presentada.

En el párrafo primero del artículo primero del decreto en estudio se indica un término de 60 días para celebrar los contratos que sean necesarios y *“que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden Público, en materia de salubridad, dotación hospitalaria, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios”*

El Consejo de Estado en sentencia proferida el 16 de julio de 2015, señaló sobre la Urgencia Manifiesta que:

“De las normas en referencia resulta viable concluir que la urgencia manifiesta tiene cabida cuando:

- Se requiere la prestación ininterrumpida de un servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras.
- Se presentan situaciones relacionadas con Estados de Excepción.
- Se presentan hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre.
- Se presentan situaciones similares a las anteriores.

Su procedencia se justifica en la necesidad inmediata de continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social, lo que impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecencial celebración del correspondiente contrato.

Así pues, la figura de la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios:

Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla.

El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado.

El principio de legalidad que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla.”

El Consejo de Estado, ha indicado además que es una modalidad de contratación directa, y que en su aplicación siguen vigentes los principios legales de la contratación estatal previstos en el artículo 31 de la ley 80/1993, y los principios constitucionales de la gestión fiscal artículos 267 de la C.P. y artículo 3 de la ley 403 de 2020, es decir en toda contratación que se realice deben preservarse los principios de economía y efectividad en la gestión de recursos públicos D.L. 403/2020.

Continuando con el estudio, tenemos que en el artículo segundo se autorizan los movimientos presupuestales necesarios para conjurar la calamidad pública. Esta disposición es desarrollo de la Carta Política y de la Ley 80 de 1993, sin desconocer que es el Concejo Municipal el encargado de aprobar el presupuesto municipal conforme a la ley de presupuesto. Es decir dichos traslados podrán realizarse siempre que se trate de recursos de rentas de destinación específica legal y no constitucional.

Es de resaltar que el Gobierno nacional autorizó a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, para efectuar por Decreto, es decir, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, adiciones, traslados y modificaciones presupuestales, pero limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, Ordenanza o Acuerdo, siempre y cuando hayan sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de financiación de las acciones adoptadas en ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco del Decreto Ley 417 de 2020.

El artículo tercero, es desarrollo de la Ley 80/1993, que ordena a la Secretaria General armar un expediente con todas los actos y contratos expedidos en virtud de la declaratoria de UM, y dar traslado de ellos a la Contraloría Departamental (art. 43)

Esta Delegada encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 036 del 30 de marzo de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello,

el cual tiene por objeto facilitar la contratación 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 y por consiguiente es desarrollo del DL 417/2020.

En el presente caso, el decreto se encuentra ajustado a la Constitución Política, por cuanto obedeció a las medidas adoptadas a nivel nacional como consecuencia de la existencia de hechos sobrevinientes, extraordinarios (presupuestos fácticos), como es la presencia de un virus que ha sido catalogado como pandemia a nivel mundial, situación que reviste gravedad e inminencia (presupuesto valorativo) y sobre cuyas consecuencias la administración tanto nacional como municipal no dispone de medios ordinarios para enfrentar la problemática que se derivan de la pandemia, en salud (juicio de suficiencia), en educación y social.

Por encontrar a ajustado a derecho, esta Delegada solicita a la Sala declare la exequibilidad del decreto 036 del 30/03/2020 expedido por el Alcalde de San Antonio de Palmito.”

5. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

5.1. LA COMPETENCIA. El Tribunal es competente para conocer en única instancia del presente medio de control, denominado Control Inmediato de Legalidad -CIL-, en atención a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece:

*“**Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean citadas 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”.

En relación con esta disposición la Corte Constitucional, en sentencia **C-179 de 13 de abril de 1994**, mediante la cual hizo la revisión constitucional del proyecto, se expresó lo siguiente:

“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”.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en las normas que regulan el control inmediato de legalidad indica:

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.

Sobre la competencia en única instancia del Tribunal, el CPACA establece:

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

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.*

A su vez, el trámite del control inmediato de legalidad está regulado así:

ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

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

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

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

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

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

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

5.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se ha establecido que:

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala⁷ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena⁸ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 05 de marzo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁷ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁸ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁹:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada 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 impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010¹⁰, al expresar:

“La Sala advierte 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). Dado que 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 pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.**

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia.

Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.”

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁹ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), M.P. Ruth Stella Correa Palacio

Finalmente, sobre las características del CIL, en sentencia del 8 de julio de 2014¹¹ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación¹² había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

“iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación¹³. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”¹⁴.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad.”

Tal como se observa de la estructura de la presente providencia, el ejercicio de comparar o contrastar la norma a controlar, con la Constitución Política y los Decretos Legislativos expedidos en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del 17 de marzo 2020 realizada a través del Decreto 417, es una tarea extremadamente compleja y dispendiosa; en razón a la gran cantidad de ellos.

¹¹ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011

¹² (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

¹³ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

¹⁴ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

Lo anteriormente expuesto, nos ubica frente al problema jurídico al que debemos dar respuesta.

5.3. EL PROBLEMA JURÍDICO. La función de la Sala Plena, en esta oportunidad, se centra en practicar un examen inmediato e integral de legalidad, tal como fue caracterizado en el numeral 5.2 de esta providencia, al Decreto 036 del 30 de marzo de 2020, expedido por el señor DEIVIS ALBERTO LEDEZMA PACHECO, en su calidad de Alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre, determinando **(i)** si es un acto de contenido general, **(ii)** si fue dictado en ejercicio de la función administrativa, **(iii)** si tiene como sustento y fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del 17 de marzo 2020, realizada a través del Decreto 417 y finalmente, **(iv)** si se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico objeto de comparación en esta providencia.

5.4. EXAMEN FORMAL. Con el objetivo de realizar en estudio de la norma en un *primer nivel*, se deberá determinar, (i) la identificación de la norma, número y fecha de expedición; (ii) Epígrafe o resumen de las materias reguladas; (iii) las normas citadas como antecedente para su expedición; (iv) quien lo expidió y su competencia para ello; (v) su naturaleza, si es un acto de contenido general, individual o condición; y si aquel, es un acto propio de la función administrativa; (vi) derogatoria y vigencia y (vii) la identificación si el acto administrativo desarrolla los Decretos Legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

5.4.1. LA IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA: Decreto N°036 del 30 de marzo de 2020.

5.4.2. EPÍGRAFE: No identifica áreas o materias a regular

5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:

- **Constitución Política** artículos 2, 209
- **Ley 1523 de 2012**, parágrafo 1 del artículo 1, artículo 3, artículo 12, artículo 61
- **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020** del Ministerio de la Salud y Protección Social.
- **Ley 1753 de 2015**, artículo 69
- **Ley 80 de 1993**, artículo 24, 42 y 43.
- **Ley 1150 de 2007**, artículo 2, numeral 4, literal a
- **Decreto 457 de 2020**
- **Decreto 1082 de 2015**, artículo 2.2.1.2.1.4.2
- **Decreto 111 de 1996**

5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA: El Decreto N°036 del 30 de marzo de 2020, fue expedido por el señor DEIVIS ALBERTO LEDEZMA PACHECO, en su calidad de Alcalde del San Antonio de Palmito – Sucre y según las consideraciones del acto administrativo a controlar, fue proferido de conformidad con las competencias generales concedidas por la Constitución y la ley al Ejecutivo.

5.4.5. NATURALEZA: La Corte Constitucional en la sentencia **T-648-13** entiende el ejercicio de la **Función Administrativa** por parte de los alcaldes, de la siguiente forma:

“5. Ejercicio de la función administrativa por los alcaldes.

5.1 La función administrativa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.”¹⁵ Dicho de otra manera, la función administrativa es la acción desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común.

5.2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, el ejercicio de la función administrativa debe ser orientada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y su desempeño está enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política

5.3. De lo anterior se desprende que la función administrativa es de vital importancia para el buen funcionamiento del Estado y la realización de sus fines. Por esta razón, y con el ánimo de evitar interrupciones en su ejercicio, es que dicha función ha sido radicada en cabeza de entidades públicas que no dejan de existir ni suspenden su funcionamiento cada vez que se relevan los funcionarios.

5.4. En este orden de ideas, a nivel local la función administrativa es desarrollada por los municipios y los alcaldes según lo establecido en la Constitución y la ley. En primer lugar, el municipio ha sido definido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.¹⁶ Adicionalmente, por su cercanía con la comunidad, es la entidad pública que está mejor ubicada para identificar y comprender las necesidades de la población y darles solución de manera pronta, oportuna y eficaz. Es decir, el municipio cumple un papel fundamental dentro del aparato estatal porque es el encargado de solucionar de manera directa las necesidades de la población a través del cumplimiento de funciones, la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.¹⁷

5.5. Ahora bien, el alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración municipal,¹⁸ y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa al nivel local.¹⁹ Es decir, el alcalde es el principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio.

[...]

¹⁵ La Corte también se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto en las sentencias C-071 de 1994, C-431 de 2000, C-629 de 2003, T-142 de 2006, T-699A de 2011 y C-300 de 2012, entre otras.

¹⁶ Artículo 311 de la Constitución Política, y Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

¹⁷ De conformidad con los artículos 311 de la Constitución y 3 de la Ley 136 de 1994, el municipio también cumple otras funciones esenciales para el bienestar de la población en su territorio, principalmente, ordenar su territorio, conservar el orden público, la promoción de la participación ciudadana, la planificación y promoción del desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente

¹⁸ Artículo 314 de la Constitución Política.

¹⁹ Artículo 315 de la Constitución Política.

5.8. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio de eficacia de la función administrativa, le impone a las autoridades administrativas la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, y de brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a dichos problemas. Concretamente, el principio de eficacia de la función administrativa, no permite que las autoridades administrativas permanezcan “impávidas o inactivas”²⁰ frente a los requerimientos de la ciudadanía o el cumplimiento de las obligaciones que les incumben como representantes legales de los municipios y jefes de la administración municipal. De ahí que la Corte haya considerado que “la implementación práctica de[l principio de eficacia] supone la obligación de actuación de la administración, y la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención.”²¹

Siguiendo la tradicional clasificación de los actos administrativos, adoptada por el Consejo de Estado²² se tiene establecido:

Clasificación de los actos administrativos de acuerdo con su contenido particular o general.

a) Actos administrativos particulares. Nuestra legislación² es especialmente exigente en lo que se refiere a la fundamentación de los actos administrativos de contenido particular. En el artículo 35 del C.C.A. se establece al efecto que “... habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”.

b) Actos administrativos generales. Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación³

La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»⁴.

Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables.

Un aspecto esencial que a juicio de esta Sala debe tenerse en cuenta es que cuando la administración pública, debiendo adoptar una decisión que por esencia es de carácter general, lo hace a través de un acto que en apariencia es de contenido particular, no se desnaturaliza la condición de acto administrativo de carácter impersonal y abstracto que tiene tal manifestación de voluntad a efectos de definir la procedencia de la acción.

En otras palabras, la imprecisión cometida por la administración pública al dictar un acto administrativo de carácter particular cuando éste, en razón de la decisión adoptada, ha debido ser de contenido general, no es una excusa para que escape al control judicial que le correspondía de haberse expedido en debida forma.

El Decreto N° 036 del 30 de marzo de 2020, de conformidad con la lectura de su parte considerativa y resolutive, comporta el carácter de acto administrativo, es

²⁰ Sentencia T-733 de 2009.

²¹ Ídem

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Subsección A. Sentencia del 05 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Expediente: Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)

decir, contiene una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos y no está dirigido a una persona en particular, sino que en este caso, es una declaración de contenido general, respecto a la contratación del Municipio de San Antonio de Palmito– Sucre, en el marco de la Pandemia por COVID-19 y teniendo en cuenta sus fundamentos legales, así como la abstracción de sus destinatarios y en razón a las decisiones adoptadas, es un acto administrativo de carácter general.

De acuerdo, a lo previamente expuesto y definido por la jurisprudencia transcrita, así como del estudio de las motivaciones del decreto territorial, que incluyen su finalidad y de las medidas adoptadas en él, se deduce que el acto administrativo objeto de estudio, es de contenido general y fue expedido en cumplimiento de la función administrativa propia de los alcaldes municipales y de este modo, queda establecida en principio su naturaleza.

5.4.6. DEROGATORIA Y VIGENCIA: El Decreto N° 036 del 30 de marzo de 2020, establece en su numeral sexto que rige a partir de la fecha de su expedición. Ahora, conviene precisar, que no es requisito que la norma objeto de estudio se encuentre publicada en el diario o gaceta oficial²³ para que proceda su control, habida consideración de que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 estableció la condición de que para su estudio sólo es requisito que se haya expedido y no que esté produciendo efectos²⁴- Finalizando con ello, el examen formal del acto administrativo a controlar.

²³ **Ley 1437 de 2011 - ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Notas del Editor

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

La Sala destaca que el **apartado c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998**, dispone que todos los actos administrativos de carácter general deben publicarse en el diario oficial. El párrafo del mismo precepto agrega que únicamente con la publicación que de los actos administrativos se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

Estos preceptos son desarrollo del postulado constitucional de publicidad, uno de los principios medulares de la función administrativa, previsto tanto por el artículo 209 CN, como por el artículo 3° de la citada Ley 489.

²⁴ Así lo señaló la Sala Plena en sentencia de 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA).

5.4.7. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DESARROLLA EL ACTO ADMINISTRATIVO:

Cuando una autoridad territorial expide un acto administrativo de contenido general, con posterioridad a la declaratoria de un estado de excepción y por error o con intención, omite citar en la parte considerativa ya sea el decreto que lo declara o los Decretos Legislativos emitidos bajo su vigencia; pero en su contenido material; es decir, en su parte motiva así no se cite expresamente la norma, sí hay una conexión directa, íntima o inescindible con los hechos que dan lugar al Decreto Legislativo y además en su resolutive, si los desarrolla; se podría llegar a presentar en consideración de la sala, el fenómeno de la elusión²⁵ del Control Inmediato de Legalidad -CIL, para evitar que aquello ocurra, se hace necesario dar un paso adicional en el examen, **referido a establecer así no se cite, si la parte motiva y resolutive de la norma territorial desarrolla algún Decreto Legislativo**, tal como lo indican expresamente tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1995, como los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011 anteriormente transcritos; lo anterior, es posible de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que concluye que el juez debe asumir el control completo de la norma, tanto de su parte motiva, como de la resolutive.

En sentencia de 2002, con ponencia del Consejero Arango Mantilla²⁶, el Consejo de Estado, sostiene:

*“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.**”*

Aunado a lo expuesto, la singularidad del Control Inmediato de Legalidad y la necesidad que aquel se realice confrontando la totalidad de la norma; es decir, tanto su parte motiva como la resolutive, se deduce de la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁷, que lo caracteriza como uno de los elementos del sistema de pesos y contrapesos del nuestro sistema democrático **en los estados de excepción** y que

²⁵ Parafraseando al profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su obra “LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL. Una política de evasión del control constitucional en Colombia”

²⁶ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 24 de septiembre de 2002, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

²⁷ Sala Plena del Consejo de Estado, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

señala, que **su finalidad** es garantizar los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, de responsabilidad de las autoridades públicas, de supremacía y respeto de los derechos fundamentales, de división de poderes y del control -de diversa índole pero, fundamentalmente, jurisdiccional- de la actividad de los poderes públicos y frente al último escenario plantado, el del control judicial, su objetivo es excluir en la medida de lo posible, el absolutismo en el ejercicio del poder:

“La consagración de diversos mecanismos de control judicial de constitucionalidad y/o de legalidad en relación con los actos administrativos, especialmente cuando los mismos son proferidos durante la vigencia de un estado de excepción, encuentra plena justificación en el principio del Estado de Derecho, el cual constituye punto de partida y, a la vez, condicionante, formal y sustancial, de la totalidad de la actividad y de las funciones del Estado cuyo desarrollo, en consecuencia, debe cumplirse atendiendo a los elementos cardinales de la noción de Estado de Derecho, vale decir, a los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, de responsabilidad de las autoridades públicas, de supremacía y respeto de los derechos fundamentales, de división de poderes y de control —de diversa índole pero, fundamentalmente, jurisdiccional— de la actividad de los poderes públicos.

Esta última posibilidad de control judicial respecto de toda decisión de autoridad pública deriva de la institucionalización del poder en cuanto modelo de organización que por definición excluye el absolutismo y la tiranía, por manera que no hace cosa distinta que darle eficacia práctica al sistema de “frenos y contrapesos” ideado por Montesquieu con el propósito de que el poder contuviese al poder²⁸.

Siguiendo el hilo argumental, es ineludible señalar que, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 contiene en su parte resolutive una declaración, que debe ser desarrollada por Decretos Legislativos según las áreas o materias reseñadas en sus consideraciones y expresamente allí se indica que una de las principales medidas, recomendada 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 de la vida y la salud de los colombianos; así mismo, en la parte motiva se indica que los DL son necesarios en el Sistema de Seguridad Social Integral, con especial énfasis en salud, **en materia financiera, presupuestal, contractual (contratación directa)**, referidos a la necesidad y disposición de recursos líquidos con la enajenación de activos, la descapitalización de entidades o la emisión de bonos, la creación de un patrimonio autónomo, medidas tributarias, reorganización e insolvencia empresarial, con la expedición de normas

²⁸ En la misma dirección anotada, sostiene Zippelius lo siguiente: “Las instituciones del moderno Estado constitucional y de derecho fueron formándose en gran parte como reacción frente al absolutismo. El advenimiento de un poder estatal soberano, la consolidación del poder político del Estado, contribuyeron a asegurar la paz jurídica, pero a la vez trajeron consigo el peligro del absolutismo y de una expansión (...) del poder estatal (...) De estos conflictos, y más tarde como consecuencia del movimiento independentista norteamericano y la Revolución francesa, fueron surgiendo instituciones para la protección de estos derechos y libertades.

(...)

Igualmente había que controlar los actos del Estado e impedir la arbitrariedad mediante reglas de procedimiento (en la legislación, la administración y la jurisdicción); de igual manera había que crear procedimientos de control, judiciales y de otro tipo, que velaran por el respeto de las reglas de juego en el sistema de regulación”. Para el referido autor, “[E]stos controles directos se proyectan no sólo contra las disposiciones en estricto sentido legales, sino también contra aquellas provenientes de la administración e incluso del mismo ejercicio de la función jurisdiccional”. Cfr. ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría general del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, pp. 309-310.

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; al mismo tiempo, la expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, en materia de servicios públicos y de transferencia monetarias a poblaciones vulnerables, así como en el sistema de regalías, entre otras; entonces, en principio en esa áreas es el Presidente el que expide las regulaciones con fuerza de ley por el tiempo que autoriza la Constitución Política con el objetivo de conjurar las crisis; es decir, esa competencia no se puede trasladar a las autoridades territoriales, porque aquellas ni aun en estados de excepción expiden normas con fuerza de Ley, lo que hacen es desarrollar los Decretos Legislativos emitidos por el Presidente que si tiene esa autorización constitucional.

Al respecto, resulta ilustrativo el auto que avoca conocimiento de un Control Inmediato de Legalidad, proferido por el Consejero OSWALDO GIRALDO LÓPEZ del 11 de mayo de 2020, en el expediente con radicado: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, en el cual se afirmó lo siguiente:

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que «el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. 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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción» . (Subrayas agregadas)

De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo , se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria

de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional.

La realidad, es que nos encontramos frente a un contexto nuevo y complejo, el juez administrativo se enfrenta a diversos y desconocidos escenarios en el Control Inmediato de Legalidad, pues lo cierto es, que nunca antes las instituciones y el régimen jurídico Colombiano se habían tropezado de frente con un estado de excepción declarado a raíz de una pandemia²⁹₃₀ que esencialmente es un concepto que se refiere a la existencia de una enfermedad con una gran velocidad en su propagación y por la escala de su transmisión y aquello, puede dar lugar a diferentes hipótesis que deberán ser resueltas por la jurisdicción, de las cuales se expondrán algunas:

- Posterior a la declaración y dentro de los 30 días siguientes a ella, se puede presentar una norma firmada por todos los Ministros, que desarrolla el estado de excepción, que se expide expresamente con ocasión de aquel, aquellos son Decretos Legislativos -DL- formal y materialmente. En ese evento no existe debate jurídico respecto a su naturaleza y aquel sería parámetro de comparación y si el decreto territorial lo cita como fundamento y lo desarrolla, en consecuencia, es prístino que el respectivo acto administrativo será objeto de un Control Inmediato de Legalidad -CIL.

²⁹ https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

“¿Qué es una pandemia?”

Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad.

³⁰ https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es

“La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia

“La OMS ha estado evaluando este brote durante todo el día y estamos profundamente preocupados tanto por los niveles alarmantes de propagación y gravedad, como por los niveles alarmantes de inacción. Por lo tanto, hemos evaluado que COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia”, afirmó.

El Director general de la OMS consideró que “pandemia no es una palabra para usar a la ligera o descuidadamente. Es una palabra que, si se usa incorrectamente, puede causar un miedo irrazonable o una aceptación injustificada de que la lucha ha terminado, lo que lleva a un sufrimiento y muerte innecesarios”.

Indicó que “describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que está haciendo la OMS, y no cambia lo que los países deberían hacer”. En estos momentos hay más de 118.000 casos en 114 países, y 4291 personas han perdido la vida.

“Nunca antes habíamos visto una pandemia provocada por un coronavirus. Y nunca antes hemos visto una pandemia que pueda ser controlada, al mismo tiempo”, manifestó.

La epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. La caracterización ahora de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas.”

Pero la experiencia ha enseñado que la realidad puede ser mucho más compleja que la teoría.

- Igualmente, puede acontecer que se expide un Decreto en fecha ulterior a la declaratoria del estado de excepción, dentro de los 30 días siguientes a la misma, aquel no es firmado por todos los Ministros, pero materialmente tiene una relación íntima, directa, inescindible, de necesidad, próxima o simplemente de hecho, desarrolla el Estado de excepción y es utilizado como base o sustento normativo, para la expedición de actos administrativos territoriales, que son remitidos al Tribunal para efectos del CIL.
- Podría presentarse el caso, de un acto administrativo territorial de contenido general, que únicamente cite y pretenda desarrollar el Decreto Legislativo que declaró el estado de excepción, que es materialmente una ley, sin acudir a ningún otro.
- También puede ocurrir, que el acto administrativo general y territorial, ni en su epígrafe, ni en su parte motiva cita el estado de excepción, pero es evidente, que sus consideraciones y los hechos que la sustentan desarrollan algún decreto legislativo expedido con ocasión de aquel y además, existe coincidencia con su parte resolutive pues las desarrolla o simplemente las replica.
- Lo planteado, puede suceder en sentido contrario, en la parte motiva se cita expresamente el estado de excepción o algún decreto formal y materialmente legislativo, pero su parte resolutive no los desarrolla, las medidas tomadas no tienen una relación próxima o directa con los hechos que le dieron origen.
- Así mismo, puede acontecer, que un acto administrativo territorial de contenido general, cite normas ordinarias y Decretos Legislativos en su parte motiva y en su parte resolutive contenga una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos, que son perfectamente diferenciables en su fuente y por ello, puede determinarse con meridiana claridad que medidas corresponden a competencias ordinarias y cuales al desarrollo de DL, pero también puede suceder que estén mezcladas o sean ambiguas y esa distinción se torne opaca.
- Además, podría darse, que se profiere un acto administrativo territorial, que en su parte considerativa cita expresamente como

sustento jurídico un(os) Decreto(s) Legislativo(s), pero que se desprenda de su parte resolutive que se trata de un acto administrativo de contenido particular o se trate de un acto condición.

- Por último, pero no como fin, ya que esta enunciación no es un listado cerrado, puede suceder que se presente un acto administrativo con alguna de las características previamente citadas; pero adicionalmente, que en su parte resolutive alguno de sus artículos contenga mandatos generales que se puedan caracterizar como actos administrativos generales y otros con ordenes particulares y concretas dirigidas a un grupo identificable de personas o sectores o incluso, con exhortaciones y/o recomendaciones que no modifican el ordenamiento jurídico.

Entonces, el Decreto N°036 es del 30 de marzo de 2020, es posterior a la declaración del estado de excepción (17 de marzo); por ello, hay que determinar hasta el día en que fue proferido, cuantos Decretos Legislativos se habían emitido y si alguno de ellos, fue desarrollado materialmente por el acto administrativo de la entidad territorial; entonces, a esa fecha, se habían expedido **22 DL** firmados por todos los ministros y otras que no cumplían con tal requisito que no se encuentran allí relacionadas.

En la parte motiva del Decreto a controlar no se mencionan normas que puedan catalogarse como formal y materialmente Decretos Legislativos expedidos con posterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción; sin embargo, teniendo en cuenta que para la fecha en que fue expedido el acto administrativo objeto de estudio que trata sobre urgencia manifiesta, se había declarado el estado de Excepción y ya se había proferido el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 y el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, como desarrollo del mismo, el cual a su vez, señaló medidas relacionadas precisamente con la urgencia manifiesta en materia de contratación estatal y al reorientación de rentas de destinación específica 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, se contrastaran las motivaciones y órdenes de dichas leyes con aquellas del Decreto del Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre.

La Coincidencia motivacional con la Declaratoria del estado de excepción resulta clara, ya que el hecho central que da lugar a la declaratoria del estado de emergencia sanitaria coincide con el de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica,

Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; en los dos casos es el mismo, la Pandemia por COVID-19; que a su vez, armoniza con la parte considerativa del DL 440 y concuerda con la del decreto territorial.

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*", señaló que era necesario tomar medidas en materia de contratación estatal, como por ejemplo la de permitir que las autoridades administrativas puedan adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia de adquirir bienes, obras o servicios **para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia.**

En dicho decreto, se establece exactamente lo siguiente:

*"... Que en la justificación para la declaratoria de emergencia se señaló, entre otros aspectos: "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 económica, social y ecológica 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".*

(...)

*"... **se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia (...)**; 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 registrarán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Ahora bien, algunos de los párrafos de la parte motiva y los artículo primero y segundo del decreto territorial 036, son del siguiente tenor literal:

“(…)

Que aún en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden 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 Antonio de Palmito - Sucre, con ocasión del creciente número de infectados por el Coronavirus COVID-19 en el país.

(…)

Que la declaración de una urgencia manifiesta es del todo un evento que origina 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 calamidad en que se encuentra el Municipio de San Antonio de Palmito - Sucre, relacionadas con el COVID-19.

Que tales restricciones se deben precisamente a que frente a la declaratoria de urgencia manifiesta la entidad puede celebrar contratos de manera directa e inclusive hacer los traslados y adiciones presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

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 al Coronavirus (COVID-19), conforme a los lineamientos que se han establecido por parte del Ministerio de la Salud y Protección Social y la Secretaría de Salud Municipal para afrontar la urgencia.

(…)

ARTICULO 1º.- Declárese la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de San Antonio de Palmito - 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, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la vida, la salud, la salubridad y el interés público.

Parágrafo Primero.- Sin necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación y demás modalidades de selección conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1150 del 2007, y

con el fin de superar la Urgencia Manifiesta declarada en este acto administrativo, deberán celebrarse en forma directa todos los contratos que sean necesarios, en un término de 60 días contados a partir de la expedición del presente Decreto, en especial, los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria 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 2º.- Para los efectos anteriores, realícense por parte del jefe de presupuesto, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme con 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.”

Como se observa de la comparación de las fechas de las normas a confrontar, los Decretos **417**, **440** y **461** son del 17, 20 y 22 de marzo de 2020; es decir, son anteriores al **decreto territorial 036**, que es del 30 de marzo hogaño y al realizar el cotejo de su contenido, de la simple lectura de sus textos, se concluye que existe coincidencia en la finalidad de la contratación de la URGENCIA MANIFIESTA, resaltando que se refieren a la contratación para prevenir la pandemia y precisamente por ello, las actuaciones contractuales del Municipio de San Antonio de Palmito adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta con la finalidad o propósito de prevenir la propagación de la pandemia a través de la contratación de bienes o servicios necesario para tal fin, se regirán por la normatividad vigente especial del estado de excepción; concluyendo, que así no cite de forma expresa el DL 440; si lo desarrolla y por ello, será parámetro de comparación al abordar el examen material.

Lo anteriormente expuesto, se refuerza con lo establecido en el **Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020**, que si bien no estaba vigente al momento de expedición del acto administrativo territorial, es el siguiente en la regulación de la contratación pública en desarrollo de la declaración del estado de excepción, pues en sus consideraciones ya se aclara:

“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.”

Esta colegiatura no ignora que ante la habilitación constitucional al Presidente, después de la declaratoria de los estados de excepción, para que expida normas con fuerza de ley y en el contexto especialísimo de la Pandemia por el COVID-19, puede ocurrir que existan normas convergentes, que se presente la confluencia de

propósitos y la superposición de competencias, de las consideraciones previamente transcritas y de la lectura de los artículos 7, 8 y 10 del Decreto 440 se establece que dicha norma está modificando el Estatuto General de la Contratación Estatal, lo cual indica que a partir de su publicación, dicho DL hace parte de aquel.

Así las cosas, nos encontramos frente a una singular situación, la URGENCIA MANIFIESTA, puede ser declarada con base en diferentes regulaciones de la misma jerarquía, la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 que la adiciona y la modifica, así como el DL 440 que hace parte del estatuto de contratación estatal y también la Ley 1523 de 2015; pero lo que define, que norma debe aplicarse es la peculiaridad de la finalidad; que en este específico caso, es la de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 a través de la contratación directa de bienes o servicios; luego entonces, la norma posterior o última en el tiempo (DL 440) debe ser el parámetro de comparación en razón a su especialidad, con las causas que dan origen a la declaración de urgencia manifiesta, en ejercicio del Control Inmediato de Legalidad.

5.5. EXAMEN MATERIAL. Con el objetivo de realizar en estudio de la norma en un *segundo nivel*, se deberá determinar su conformidad con el ordenamiento jurídico objeto de comparación, (A) el marco constitucional; (B) de la competencia en su expedición; (C) la relación de conexidad de las medidas con los Decretos Legislativos a desarrollar; (D) la realidad de los motivos invocados en el acto a controlar y (E) la adecuación a los fines y conformidad con la Constitución Política y los Decretos Legislativos previamente identificados.

5.5.A. EL MARCO CONSTITUCIONAL: El presupuesto constitucional en el caso sub examine se encuentra consagrado en el artículo 215 de la Constitución Política colombiana, el cual dispone:

“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.

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.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. 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 cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

En este punto, es dable recordar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en su sentencia **C-949-01**, en la cual indicó la constitucionalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta ante la existencia de situaciones excepcionales:

“No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.

*En lo que respecta al párrafo único del artículo 42, que autoriza la realización de traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad pública respectiva, la Corte se estará a lo resuelto en la Sentencia C-772 de 1998, en la que se decidió “Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el*

*anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”.*³¹

5.5.B. DE LA COMPETENCIA EN SU EXPEDICIÓN: El alcalde municipal es “el jefe de la administración local y representante legal del municipio”³², su elección es popular, tiene el carácter de empleado público de la entidad territorial y su desempeño debe estar enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política.

Sus actuaciones y competencias están reguladas en la Constitución³³ y en la ley³⁴ y a ellas debe ajustarse; así mismo, debe dar cumplimiento al artículo 209 constitucional, que señala como finalidad de la función administrativa el servicio de los intereses generales, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, y de coordinación entre las autoridades administrativas.

Por su parte, la Ley 80 de 1993 o Estatuto de Contratación, expedido con base en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, señala lo siguiente en relación con la capacidad de contratación de las entidades territoriales:

ARTÍCULO 11. (...) 3°. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva: (...) b) **A nivel territorial**, los gobernadores de los departamentos, **los alcaldes municipales** y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades. (se subraya)

La declaración de urgencia manifiesta tiene un trasfondo (i) fáctico y otro (ii) jurídico, se puede utilizar en situaciones de hecho, que no dan tiempo a cumplir con

³¹ Para adoptar esta determinación la Corte argumentó: “Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que 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”.

³² Constitución Política, Art. 314: “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente...”. Ley 136 de 1994, Art. 84: “Naturaleza del cargo. En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

³³ ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:...

³⁴ Ley 136 de 1994 en su artículo 91 señala las funciones de rango legal de los alcaldes, que fue modificado por la ley 1551 de 2012 en su artículo 29

el procedimiento normal de selección, sólo ante la ocurrencia de alguna de las hipótesis de que trata el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que también deben ser previamente declaradas y aquellas declaraciones, están en cabeza del representante legal de la entidad territorial y al estar especialmente regulada, no se requiere la autorización de que trata el artículo 313-3³⁵ constitucional.

Conforme lo anterior, el acto examinado fue expedido por la autoridad pública investida de competencia, de acuerdo con el procedimiento establecido en las normas que regulan la materia y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

5.5.C. LA RELACIÓN DE CONEXIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO A CONTROLAR CON LOS MOTIVOS QUE DIERON LUGAR A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN:

Revisada la parte considerativa del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que se compone de presupuestos fácticos de salud y cuya justificación se centra en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en razón a la pandemia del COVID-19, así como la enunciación y anuncio de áreas o materia que se regularían mediante Decretos Legislativos para prevenir y mitigar la causa primera que dio lugar a la declaración; una de ellas es la contractual y confrontadas las motivaciones y medidas tomadas en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en materia de contratación estatal, para poder proveer al Estado de los insumos necesarios para conjurar la emergencia; con el Decreto N° 036 del 24 de marzo de 2020, se hace evidente su relación de conexidad, íntima, próxima y necesaria, su finalidad es la misma, dado que tratan de la medida de urgencia manifiesta con el fin de que la administración cuente con las herramientas necesarias para afrontar las necesidades contractuales de manera diligente para hacer frente a la Pandemia del COVID-19, y si bien es cierto el decreto municipal no cita de manera directa decretos legislativos proferidos durante el Estado de Excepción; ya que, la motivación se funda en principio en normas ordinarias como la emergencia sanitaria establecida en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de la Salud y Protección Social, la Ley 1523 de 2015 y Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, lo cierto es que existe una coincidencia fáctica y teleológica; es decir, la adopción de acciones contractuales necesarias para prevenir la propagación de la pandemia de coronavirus COVID-19.

³⁵ ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Así mismo, se observa que, ante una situación como la que se presenta en el caso bajo estudio, en el cual el acto administrativo de orden territorial regula una situación que al mismo tiempo fue reglada por un Decreto Legislativo que desarrolla el Estado de Excepción, pero con fundamento en el marco normativo las facultades ordinarias del alcalde, es necesario ahondar en las motivaciones del acto, toda vez que, como se señaló con antelación, la medida o declaración jurídica (urgencia manifiesta), el presupuesto fáctico (pandemia Covid-19) y su finalidad (contratar directamente para mitigar sus efectos) son iguales, por lo que las medidas adoptadas con posterioridad a la expedición de los decretos de orden legislativo por las entidades territoriales deberán estar en consonancia con las normas nacionales; más aún, si se tiene en cuenta que, como en el presente asunto, la urgencia manifiesta puede ser declarada con fundamento en la calamidad pública o en el estado de excepción; por lo que, ante la confluencia y dicotomía de posibles causas se deberá establecer cuál es la razón real.

Lo que se hace evidente con la lectura del Decreto 036 del 30 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldía de San Antonio de Palmito, es que el mismo responde a unos hechos internacionales y nacionales, como lo son la clasificación de la propagación del Coronavirus – Covid-19 como Pandemia por parte de la OMS, hecho que dio la pauta para que a nivel nacional se declarara la emergencia sanitaria y con posterioridad al Estado de Excepción, situaciones que si bien es cierto pueden llegar a tener repercusiones locales, aquellas deben estar debidamente acreditadas, pues en la declaración de calamidad pública que es de competencia del alcalde municipal, se debe demostrar a nivel territorial la afectación de los bienes jurídicos protegidos en tal magnitud que afectan el desarrollo normal en su jurisdicción, pero aquello brilla por su ausencia en el Decreto municipal 036 analizado, pues se itera, los hechos, fundamentos y finalidades de aquella norma tienen coincidencia con los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 y 440 del 20 de marzo de 2020.

La tabla siguiente, evidencia que el decreto territorial analizado –Decreto N° 036 del 30 de marzo de 2020-, guarda en principio, identidad con el numeral 7° del Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 y además, guarda relación con los presupuestos fácticos tanto del Decreto 417, como del Decreto 440; es decir, son medidas tomadas como consecuencia y en atención a la pandemia de Covid-19, tal como se puede observar en la siguiente comparación:

Decreto 417 de 17 de marzo de 2020	Decreto 440 de 20 de marzo de 2020	Decreto 036 de 30 de marzo de 2020
---	---	---

<p>Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.</p>	<p>Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.</p>	
<p>Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>	<p>Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>	
<p>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. [1] Pandemia: Una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes, que generalmente afecta a un gran número de personas. OMS</p>	<p>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.</p>	<p>Que el día 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, 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 insto 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.</p>
<p>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,</p>	<p>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», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo</p>	<p>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</p>

<p>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,</p>	<p>epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.</p>	<p>medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.</p>
	<p>Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.</p>	<p>Que mediante 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.</p>
	<p>Que la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>	
<p>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 883 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.</p>	<p>Que en la justificación para la declaratoria de emergencia se señaló, entre otros aspectos: "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 económica, social y ecológica 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". [...]</p>	
<p>Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la</p>	<p>"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. [...]"</p>	<p>Que la declaración de una urgencia manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contenido de los argumentos técnicos que la</p>

<p>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.</p>		<p>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 calamidad en que se encuentra el Municipio de San Antonio de Palmito - Sucre, relacionadas con el COVID-19.</p>
<p>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.</p>	<p>"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 de la vida y la salud de los Colombianos".</p>	
	<p>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".</p>	
<p>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 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</p>	<p>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</p>	<p>Que la Ley 80 de 1993 en su artículo 42, reza: "<i>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.</i></p>

<p>y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19</p>	<p>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.</p>	<p><i>La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado".</i></p>
		<p>Que en el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 versa sobre las modalidades de selección en la contratación pública, donde reza: <i>"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" (...)</i></p>
		<p>Que el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, establece la modalidad de selección de contratación directa, donde en su literal a) establece la de urgencia manifiesta.</p>
<p>Que en el Decreto 1082 de 2015, Subsección 4, artículo 2.2.1.2.1.4.2, se consagró: ARTÍCULO 2.2.1.21.4.2 Declaración de urgencia manifiesta. <i>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.</i></p>		

Con base en lo anterior se puede concluir que los presupuestos facticos de los decretos comparados evidencian un grado de similitud, ya que se materializa la causa

para declarar la urgencia manifiesta en la pandemia del Covid -19, y si bien es cierto, el acto administrativo municipal no indica que su fundamento legal sea el DL 440, en su contenido material; es decir, en su parte motiva así no se cite expresamente la norma, sí hay una conexión directa, íntima o inescindible con los hechos que dan lugar a su expedición y además en su resolutive, lo desarrolla.

Este Tribunal no desconoce la existencia de una declaración de calamidad pública efectuada por el alcalde municipal a través del **decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020**, toda vez que ello se enuncia en el referido decreto analizado, sin embargo, es importante precisar conceptos, la Ley 1523 de 2015 en su artículo 4, **numeral 9**, define la emergencia así:

*“9. **Emergencia:** Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.”*

Y la misma norma y artículo, pero en su **numeral 5**, establece las características de la declaración de calamidad pública, de la siguiente forma:

*5. **Calamidad pública:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que (...) causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, **en el respectivo territorio**, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción*

Luego entonces, **la (I) emergencia** requiere de una situación o la inminencia de aquella, que altera(rá) o interrumpirá de forma intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad y puede ser proferida tanto por autoridades nacionales como territoriales, **(II) la declaración de desastre**³⁶ que tiene los mismos elementos y características de la calamidad pública solamente puede ser emitida por el Presidente de la República (Art 56 de la ley 1523) y finalmente, **(III) la calamidad pública** únicamente puede ser declarada por las autoridades territoriales (Art 57 de la ley 1523), en los eventos en que ya exista **un resultado local**; es decir, la modificación del mundo exterior, de la realidad tangible que está causando daños.

³⁶ **Ley 1523, artículo 4 numeral 8**

8. Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, **que exige del Estado y del sistema nacional** ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

Para el 30 de marzo de 2020, no existe certeza que en el Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre, existiese un resultado local, una modificación tangible de la realidad del municipio perceptible por los sentidos; una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población en razón del COVID-19, como sería el hecho de los contagios, de la capacidad y ocupación hospitalaria de la entidad territorial en camas de cuidado medio o de cuidado intensivo; etcétera, pero a esa fecha, si existían las normas de rango legal que entienden 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 mismo, se observa que, el Decreto N° 036 del 24 de marzo de 2020, está fundado en la modalidad de contratación estatal directa de que trata el literal a del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007³⁷, que enmarca como uno de los requisitos de procedencia lo contemplado en el artículo 42³⁸ de la Ley 80 de 1993; es decir, la declaratoria de urgencia manifiesta, la cual a su vez, puede tener origen en un estado de excepción o en un calamidad pública, diferenciación que en el presente caso resulta ambigua si se tiene en cuenta que tanto el origen de la calamidad declarada por el municipio, como el estado de excepción es el mismo; es decir, la Pandemia del Covid - 19, e incluso se hace más evidente la similitud de cara a los decretos comparados, cual es, dotar a la administración para que pueda realizar procesos de contratación expeditos 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.

Es de anotar que el legislador en esa misma disposición exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado y depende

³⁷ **ARTÍCULO 2. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...)

4. Contratación directa.

a) Urgencia manifiesta;

(...)

³⁸ **ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore la Administración, lo cual tiene un control posterior establecido en el artículo 43 de la misma Ley 80³⁹, sin embargo, no se puede desconocer que, en el presente caso, dichos motivos obedecen, como ya se indicó, a hechos de orden internacional y nacional que exigieron la declaratoria del Estado de Excepción para afrontar una pandemia, por lo que la Urgencia Manifiesta declarada por el Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre, responde a situaciones que exceden la simple afectación local y es ahí donde surge la importancia y necesidad de realizar el examen de legalidad de cara a las directrices ordenadas por el Gobierno Nacional y debe ser confrontada con el Decreto Legislativo 440.

Por las razones expuestas, no queda duda que de la simple lectura de las consideraciones del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 que aquel se profiere CON OCASIÓN de la declaratoria de emergencia económica es firmado por el presidente y todos los ministros, dicha norma fue remitida a la Corte Constitucional⁴⁰ que avocó su conocimiento el 31 de marzo de 2020 y según el Boletín 72⁴¹ de la CC del 04 de junio de 2020, fue declarado exequible por unanimidad; en consecuencia, sin mayor esfuerzo argumentativo puede catalogarse como formal y materialmente legislativo, por lo que, al contrastarlo con los antecedentes y la motivación del Decreto N° 036 del 30 de marzo de 2020, surge una conexidad inescindible, en tanto el decreto de orden nacional legisló sobre el tema que abarca el acto administrativo municipal, encontrándose una identidad de causa, en tanto el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, al declarar el estado de excepción, subsume y consagra la causa para declarar la urgencia manifiesta, tal como lo indica el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por ese motivo, pese a no estar citados en los considerandos del decreto que declara la urgencia manifiesta expedido por Municipio de San Antonio de Palmito –Sucre, el mismo desarrolla el DL 440, medidas que deben ser objeto del CIL, y dichas normas de naturaleza legislativa se transforman en el parámetro de comparación, ya que comparten identidad en los siguientes presupuestos:

³⁹ **ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

⁴⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

⁴¹ https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Legislativo-que-adopt%C3%B3-medidas-en-materia-de-contrataci%C3%B3n-estatal,-en-el-marco-del-COVID_19-8913

Ley 80 de 1993	Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020	Decreto 036 del 24 de marzo de 2020
<p>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.</p> <p>PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.</p>	<p>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</p>	<p>ARTICULO 1º.- Declárese la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de San Antonio de Palmito - 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, prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la vida, la salud, la salubridad y el interés público.</p> <p>Parágrafo Primero.- Sin necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación y demás modalidades de selección conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1150 del 2007, y con el fin de superar la Urgencia Manifiesta declarada en este acto administrativo, deberán celebrarse en forma directa todos los contratos que sean necesarios, en un término de 60 días contados a partir de la expedición del presente Decreto, en especial, los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria 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.</p>

5.5.D. LA REALIDAD DE LOS MOTIVOS INVOCADOS EN EL ACTO A CONTROLAR: Los motivos tanto, de hecho -- como de derecho – del Decreto 036 del 30 de marzo de 2020-, al momento de su expedición existían, eran ciertos y tenían plena vigencia.

5.5.E. LA ADECUACIÓN A LOS FINES Y CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LOS DECRETOS LEGISLATIVOS PREVIAMENTE IDENTIFICADOS: *Una vez efectuada en análisis material o sustantivo de la parte resolutive* del Decreto N 036 del 30 de marzo de 2020, es claro para esta colegiatura, que aquel desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de

marzo de 2020, el cual materializa un supuesto de hecho y de derecho para la declaratoria de urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, contenida en el art. 42 de la Ley 80 de 1993, con la finalidad de atender la pandemia; es decir, el acto administrativo a controlar, guarda relación y desarrolla el contenido de una ley, expedida en razón al estado de excepción que fue declarado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

El Consejo de Estado, en sentencia de sala plena del 02 de febrero de 1999, C.P. Ricardo Hoyos Duque, en un proceso de control inmediato de legalidad con radicado: CE-SP-EXP1999-NCA013, sostuvo:

*“Ahora bien, dado que el artículo 20 de la ley 137 de 1994 no establece un procedimiento ni un término para su decisión, pero consagra un control de legalidad de carácter inmediato, considera la Sala que la revisión de los actos administrativos debe hacerse a la mayor brevedad, **sin que para ello sea necesario que la Corte Constitucional haya resuelto previamente sobre la exequibilidad de la declaración del estado de excepción ni de los decretos legislativos que la desarrollan.***

Esta afirmación cobra aún mayor sentido si se tiene en cuenta que la Corporación ha sostenido que aunque la Corte Constitucional declare la inexecuibilidad del decreto declarativo del estado de excepción y/o de los decretos legislativos, “ello no obsta para que se ejerza el control inmediato de legalidad, en atención a los efectos jurídicos que el acto pudo haber producido antes de su decaimiento, por desaparición de los fundamentos de derecho que sustentaron su expedición, en los términos del artículo 66 del C.C.A.”.

A la fecha existe el Boletín N° 63 del 10 de mayo de 2020⁴², por medio del cual la Corte Constitucional da a conocer que encontró ajustado a la Constitución el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción y si bien, no se ha pronunciado expresamente sobre los Decretos Legislativos; específicamente sobre el 440 del 20 de marzo, encuentra la sala plena de este Tribunal, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional previamente citada, que el Decreto 036 del 30 de marzo de 2020, no contrarían las normas superiores analizadas, tienen un motivo claro y definido, atender la pandemia ocasionada por el COVID-19 y como dicho acto administrativo no establece un término, aquel debe ceñirse al establecido en el Decreto Legislativo que declaró el estado de excepción que sí lo consagra y en ese entendido se resolverá.

La medida es razonable y proporcionada a la gravedad de su causa; una enfermedad que puede ser mortal, originada en un virus, que a la fecha no tiene vacuna y frente a la cual, la mayoría de los países han acaparado los recursos en el mercado internacional, generando escases y especulación en los precios ante la gran demanda; por consiguiente, estima esta colegiatura que la adopción de dicha disposición -declaratoria de urgencia manifiesta-, en estos momentos, es un camino viable para acelerar los procesos de contratación del estado y así las entidades del

⁴² <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>

estado puedan participar por obtener los recursos de una manera más ágil; en consecuencia, dicha norma aparece como una medida necesaria y proporcional para alcanzar los referidos propósitos; además, con tal determinación no se ha introducido discriminación alguna y tampoco se ha trasgredido una sola de las prohibiciones mencionadas en el artículo 15 de la Ley 137 de 1994.

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 036 del 30 de marzo de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

- **Artículo segundo del Decreto 036 del 30 de marzo de 2020.**

“ARTÍCULO 2º.- Para los efectos anteriores, realícense por parte del jefe de presupuesto, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme con 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.” (Subrayas fuera del texto)

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.

La H. Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada aquella disposición, en el entendido 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).

A su turno, con ocasión a la declaratoria del estado de excepción, el presidente, con la firma de todos los ministros expidió el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**⁴³, que faculta a los gobernadores y alcaldes a reorientar rentas con destinación específica, para hacer frente a las causas que motivaron la declaración de emergencia, en el siguiente sentido:

“...Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

DECRETA:

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 presupuesta les 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.*

⁴³ «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»

Artículo 2. *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

Artículo 3. *Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.*

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

En ese sentido, la Sala no tiene reparo de la legalidad del artículo 2º del acto remitido a control, 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 y tampoco puede entenderse derogado, así que aquella norma se sigue aplicando en ese contexto y deben ser cumplida con apego a las normas legales que regulan la materia y por ello, se encuentra ajustado al marco jurídico de la declaratoria de Urgencia Manifiesta y no puede entenderse como una regulación o desarrollo específico del **Decreto Legislativo 461 de 2020.**

- **Artículo 3º y 5º del Decreto 036 del 30 de marzo de 2020.**

“ARTÍCULO 3º.- *Ordenase a la Secretaría General, conformar el expediente respectivo, con copias de este acto administrativo, de los contratos u órdenes contractuales originados en la presente Urgencia Manifiesta, y demás antecedentes técnicos y administrativos, los cuales 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 y la circular 6ª emitida por la Contraloría general de la Nación, para lo de su competencia.*

...
ARTÍCULO 5º.- *Enviar copia de este decreto y sus respectivos anexos a la Contraloría General de Sucre, para lo de su competencia, conforme lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.”*

Este artículo es el cumplimiento de un mandato legal, que obedece a la remisión de los contratos que se suscriban en razón a dicha figura a la Contraloría Departamental para su control posterior, por tanto, es legal.

- **Artículo 4º del Decreto 036 del 30 de marzo de 2020.**

“ARTÍCULO 4º.- *Ordenase la publicación del presente acto administrativo por el medio más expedito; su comunicación a la Policía Nacional, Ejército Nacional, integrantes del CMGR Unidad de Atención y Prevención de Desastres del Departamento de Sucre y demás autoridades para lo de su competencia y aplicar el presente decreto por intermedio de la Secretaría de Gobierno del Municipio a la Página web de la Entidad.”*

Este artículo no corresponde a un asunto integrante para establecimiento de la medida, sino a una disposición de mera publicidad de la medida adoptada por parte del Alcalde; por ello en sí misma, no puede catalogarse de ilegal.

- **Artículo 6° del Decreto 036 del 30 de marzo de 2020.**

“ARTÍCULO 6°.- El presente decreto rige a partir de su expedición”

Este artículo comprende la delimitación en el tiempo de la vigencia del decreto que declaró la urgencia manifiesta, de la cual se hará la siguiente precisión.

Al constatar que el Decreto N° 036 del 30 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre, en su parte resolutive declara la URGENCIA MANIFIESTA, no indica un plazo para ejercer dicha facultad y al mismo tiempo en el párrafo 1 del artículo primero se indica que los contratos a celebrar bajo el amparo de la dicha figura *deberán celebrarse en forma directa todos los contratos que sean necesarios, en un término de 60 días contados a partir de la expedición del presente Decreto*, el acto administrativo objeto de control se declarará ajustado al ordenamiento jurídico en el entendido que el ente territorial sólo puede contratar bajo la figura de urgencia manifiesta, hasta el plazo que expresamente indiquen los Decretos Legislativos que regulan la situación.⁴⁴

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el Decreto N° 036 del 30 de marzo de 2020 expedido por el señor DEIVIS ALBERTO LEDEZMA PACHECO, en su calidad de Alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre, por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo. Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar el examen de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en la Ley.

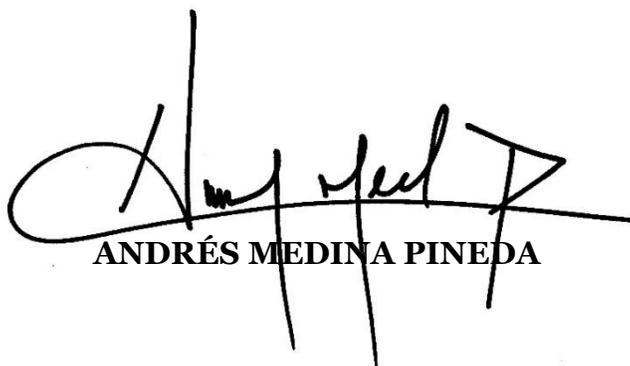
SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión al representante legal del Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre y a los intervinientes, por intermedio de la Secretaría de este Tribunal, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, *en sesión virtual de la fecha.*

⁴⁴ Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en concordancia con el Decreto No. 537 del 12 de abril de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS