

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación No. 70-001-23-33-000-2020-00163-00

Solicitante: Municipio de Los Palmitos

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del **Decreto No. 114 del 23 de marzo de 2020** *“Por el cual se decreta la Urgencia Manifiesta”*.

Magistrada Ponente: Tulia Isabel Jarava Cárdenas

1. OBJETO DE DECISIÓN:

Decide la Sala en única instancia, el Control Inmediato de Legalidad del **Decreto No. 114 del 23 de marzo de 2020** *“Por el cual se decreta la Urgencia Manifiesta”*, emanado de la Alcaldía Municipal de Los Palmitos (Sucre).

2. ANTECEDENTES.

-El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de Coronavirus COVID-19 como una pandemia, consecuente con lo cual, el 12 de Marzo de la misma anualidad, el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, expidió la Resolución 385, en la que declaró el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional.

-Atendiendo a lo anterior, el Municipio de Los Palmitos expidió el Decreto 108 de 2020 en el cual declaró la emergencia sanitaria en el territorio municipal.

-El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia expidió el Decreto 417, en el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta el país por causa del nuevo coronavirus Covid-19.

-El 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*.

-Por lo anterior, se hizo necesario decretar la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Los Palmitos y consecuente con ello, adelantar la contratación inmediata para la adquisición de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro *“con el objeto de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19...”*, lo cual se materializó en el Decreto 114 del 23 de marzo de 2020, objeto de revisión.

3. ACTUACIÓN PROCESAL:

En Acta Individual de fecha **21 de abril de 2020**, la Oficina Judicial de Sincelejo realizó el reparto de la presente acción a la Magistrada Ponente, quien, en Proveído adiado del día **22 de ese mes y año**, avocó el conocimiento de la misma; providencia que fue notificada vía correo electrónico al Representante Legal del Municipio de Los Palmitos¹, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado² y al Agente del Ministerio Público³, el día **23 de abril de 2020**.

El 22 de abril de 2020, la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre fijó AVISO en su página web⁴, por el término de 10 días⁵, sin pronunciamiento alguno de la Parte Solicitante, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ni de terceros.

En Email⁶ del **23 de abril de 2020**, se solicitó a la Alcaldía Municipal de Los Palmitos (Sucre), el envío de los antecedentes administrativos del decreto objeto de análisis de legalidad; petición que fue atendida en Oficio de la misma fecha, en el cual se indicó como tales, los siguientes:

-Resolución No. 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”* proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

-Decreto 457 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, expedido por el Gobierno Nacional.

¹ alcaldia@lospalmitos-sucre.gov.co

² procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

³ procjudadm164@procuraduria.gov.co y procjudadm44@procuraduria.gov.co

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

⁵ Durante el periodo comprendido el 24 de abril y el 8 de mayo de 2020

⁶ contactenos@elroble-sucre.gov.co y alcaldia@elroble-sucre.gov.co

-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"*, proferido por el Presidente de la República.

Finalmente, el **Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo de Sucre**, dentro del término concedido para ello⁷, emitió concepto de fondo en el cual afirmó:

"...Esta Delegada encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 114 del 23 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 440/2020.

Por encontrar a ajustado a derecho, esta Delegada solicita a la Sala declare la exequibilidad del decreto 114 del 23/03/2020 expedido por el Alcalde de Los Palmitos".

4. CONSIDERACIONES:

4.1. La Competencia.

Acorde con lo establecido en los Arts. 136, 151.14 y 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, esta Corporación es competente para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre el **Decreto No. 114 del 23 de marzo de 2020** *"Por el cual se decreta la Urgencia Manifiesta"*, emanado de la Alcaldía Municipal de Los Palmitos (Sucre).

Decisión que conformidad con el artículo 185 numeral 1º del CPACA⁸ deberá ser adoptada por la Sala Plena de la Corporación.

4.2. Del Control Inmediato de legalidad

Con el fin de que el Gobierno Nacional tuviera a su alcance instrumentos para conjurar los hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, la Constitución Política le otorgó al

⁷ Que corrió ente el 11 y 22 de mayo de 2020.

⁸ "La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena".

Presidente de la República la facultad de declarar el estado de emergencia para salvaguardar los intereses superiores de la comunidad.

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

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

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

“ART. 20, CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

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

En estos mismos términos, los Arts. 136 y 151 Núm. 14 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- otorgaron la competencia a los Tribunales Administrativos para conocer de los asuntos a que se viene haciendo referencia, al prescribir:

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.

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”

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

En estas condiciones, “*mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración, expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos*”⁹.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA) A. Actor: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA).

Así pues¹⁰, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: *i)* tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica; y *ii)* desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el Control Inmediato de Legalidad es integral *“en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en éste último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribe a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control”*¹¹.

Concordante con lo dicho, debe precisarse que *“... la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”*¹²

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso

Demandado: CIRCULAR 1-3-2020-000049 DEL 11 DE MARZO DE 2020. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

¹⁰ Ídem (5)

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA). Actor: GOBIERNO NACIONAL. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

administrativa le está dado por la Constitución Política (artículo 238) y la ley (artículos 82, 83, 84 y 85 del C.C.A)

Para apuntalar y complementar lo hasta ahora expuesto, se trae a colación lo concluido por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado¹³, donde, con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁴; se indicaron como características esenciales del control de legalidad, las siguientes:

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

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

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

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

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

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

¹³ CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00.Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad.

¹⁴ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009- 00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent. rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may.31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA),mar. 5/2012.

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato¹⁵

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

4.3 El Caso Concreto:

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

DECRETO N°. 114 DE 2020

“Por medio del cual se decreta la urgencia manifiesta”.

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LOS PALMITOS, EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR EL ARTÍCULO 7º DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 440 DE 2020, Y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 42 de la ley 80 de 1993, existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con los hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastres que

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

demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección que requieran de invitación, licitación o concurso público:

Que esta modalidad excepcional de la contratación administrativa, por su naturaleza, ha sido declarada EXEQUIBLE por la Honorable Corte Constitucional mediante sentencias C-772 de 1998 y C-949 de 200, lo cual genera seguridad jurídica a esta institución ideada precisamente para atender las necesidades y gastos propios de las situaciones que configuran dicha figura, las cuales están definidas claramente en la ley, entre ellas, para el caso que nos ocupa, como lo es atender la declaratoria de la emergencia sanitaria y el estado de calamidad pública con ocasión al corona virus (COVID-19), declarada por la OMS el 11 de marzo de 2020, como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación;

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expedido la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus; que; con ocasión a la declaración de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, el municipio mediante el decreto municipal N°108 de 2020, declaro la misma medida con base a los lineamientos trazados en dicha norma, medidas que aún no han sido contundentes por no existir los mecanismos expedidos para facilitar la contratación administrativa que conlleve a mitigar Los efectos de la emergencia;

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

Que la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica autoriza al Presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, para dictar todos los decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos;

Dentro de las medidas legislativas del presidente de la republica con la firma de todos sus ministros, expidió el decreto legislativo N° 440 del 20 de marzo de 2020, “por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión al estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia del COVID/19”;

*Que el artículo 7° del citado decreto dispone; (...) “artículo 7, contratación de urgencia, con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la ley 80 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 corona virus 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. (...);*

Que se hace necesario decretar la urgencia manifiesta a fin de ayudar a conjurar las causas que dieron origen a la emergencia, por lo cual se hace

necesario adelantar la contratación inmediata para la adquisición de suministro de bienes, la prestación del servicio o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia de corona virus COVID-19, pues de conformidad con la norma citada en el considerando anterior, el hecho se encuentra probado;

Que en el marco de las normas orgánicas de presupuesto y el presupuesto aprobado para la actual vigencia presupuestal, existe disponibilidad presupuestal en algunos sectores compatibles con la emergencia para efecto de amparar los gastos que se ocasionen con la medida;

Por lo anterior:

DECRETA

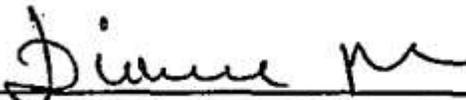
ARTICULO PRIMERO: *Decrétese, por lo expuesto en la parte motiva del presente acto, la urgencia manifiesta de conformidad al artículo 42º de la ley 80 de 1993 y el artículo 7º del decreto legislativo N° 440 de 2020, para conjurar las causas que dieron origen a la situación excepcional relacionada con hechos de calamidad e insalubridad con el objetivo primordial de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del corona virus COVID-19.*

ARTICULO SEGUNDO: *Envíese copia del presente acto administrativo con el expediente contenido de los antecedentes administrativos de la actuación, sin necesidad de pruebas de los hechos, pues esta de conformidad con el decreto legislativo N° 440 se encuentra probado, a la Contraloría General del Departamento para lo de su competencia.*

ARTICULO TERCERO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

Dada en los palmitos a los: 23 días del mes de Marzo de 2020.


DIANA JUDTH PEREZ MARQUEZ
Alcaldesa Municipal

Visto el texto transcrito, observa la Sala que es procedente el control inmediato de legalidad del **Decreto 114 del 23 de marzo de 2020**, toda vez que **(i)** es de contenido general **(ii)** fue expedido por una autoridad del orden territorial en ejercicio de su función administrativa, **(iii)** invocando en el Decreto Legislativo **417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y desarrolla las normas que en materia contractual estableció el **Decreto 440 del 20 de marzo de 2020**¹⁶ "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia

¹⁶ Aun cuando en el texto del decreto local no se mencione.

de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, entre otras constitucionales, legales y reglamentarias.

Dicho lo anterior, corresponde realizar el estudio de legalidad del **Decreto 114 del 23 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta*”, para lo cual se verificara si satisface los requisitos formales –*autoridad competente y motivación*- y materiales –*proporcionalidad y conexidad*¹⁷-, necesarios para concluir que el mismo se ajusta a derecho.

4.3.1. Aspectos formales del decreto:

Revisado el contenido del **Decreto 114 del 23 de marzo de 2020**, se observa que el cuerpo del acto administrativo contiene: i) *el encabezado, número y fecha*, ii) *el epígrafe-resumen de las materias reguladas*, iii) *la referencia expresa de las facultades que se ejercen*, iv) *contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición*, v) *parte resolutive* y vi) *vigencia y derogatorias*¹⁸.

Además, se encuentra debidamente suscrito por el Alcalde Municipal de Los Palmitos (Sucre); autoridad administrativa con competencia para su expedición.

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

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

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

¹⁸ Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Norma demandada: LEY 137 DE 1994-ARTICULO 20 DECRETO, LEY 132 DE 2010, LEY 1122 DE 2007. Demandante: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

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

Decisión que además, se encuentra debidamente motivada, puesto que responde a la necesidad *“...de ayudar a conjurar las causas que dieron origen a la emergencia, por lo cual se hace necesario adelantar la contratación inmediata para la adquisición de suministro de bienes, la prestación del servicio o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia de corona virus COVID-19, pues de conformidad con la norma citada en el considerando anterior, el hecho se encuentra probado”*.

Así las cosas, el Decreto expedido por el Alcalde del Municipio de Los Palmitos-Sucre, cumple con los presupuestos formales.

4.3.2 Aspectos materiales del decreto.-

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

✓ **Conexidad:** *“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”¹⁹*.

El Gobierno Nacional expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, proferido por el Presidente de la República en atención a la facultad establecida en el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia²⁰, para

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá D.C., mayo 24 de 2016. Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Proceso: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores.)

²⁰ ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos 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.

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

"1. PRESUPUESTO FÁCTICO.

A. Salud Pública.

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

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

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

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

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

(...)

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

b. En el ámbito internacional

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.

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

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

2, PRESUPUESTO VALORATIVO

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

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

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

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

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

(...)

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

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis (...)

A continuación, en dicho Decreto Legislativo, como medida para conjurar la crisis provocada por el Coronavirus COVID-19, se autorizó al Gobierno Nacional “**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 y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

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

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

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

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

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

En desarrollo de lo anterior, el Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**²¹ "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19", en el cual se autorizó la toma de medidas en materia de contratación estatal, verbigracia, la de permitir que las autoridades administrativas 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 efecto, en dicho Acto Administrativo se lee:

"(...) Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

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

(...)"

En mérito lo expuesto,

DECRETA

(...)

Artículo 7. *Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del*

²¹ Publicado en el Diario oficial No 51.262 del 20 de marzo de 2020.

artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Artículo 8. *Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.*

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

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

(...)

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

Disposiciones en materia de contratación estatal que fueron ratificadas por el Gobierno Nacional en el Artículo 7^o²² del **Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020**, "Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" ; decreto, cuya vigencia corresponde al tiempo que perdure la situación de emergencia sanitaria, para garantizar que se ajusten a su finalidad, al ser necesarias para atender la crisis e impedir la propagación de la pandemia²³.

²² **Artículo 7. Contratación de urgencia.** *Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. (Resaltado Propio)*

²³ Dice textualmente el último párrafo de la parte motiva del Decreto 537 de 2020: " Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, es necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 mientras dure el estado de emergencia sanitaria, por tornarse necesarias para garantizar las finalidades señaladas en los párrafos precedentes, las cuales atienden a conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos.

Se destaca que este Decreto prevé con claridad que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19,. Y que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente, de manera tal, que el acto administrativo emitido por el municipio de Los Palmitos- Sucre, debe acatamiento a los citados decretos nacionales.

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

Deviene de tales disposiciones, que el decreto proferido por el Alcalde del Municipio de Los Palmitos (Sucre) guarda una relación directa y de clara **conexidad** con los decretos del Gobierno Nacional, toda vez que su objeto no es otro que tomar medidas para conjurar la crisis generada por la aparición del Coronavirus COVID-19. De manera tal, que la decisión contenida en el **Decreto 114 del 23 de marzo de 2020** está subordinada a aquellos que reglamentan el estado de emergencia y de urgencia manifiesta y no va más allá de sus contenidos.

En efecto, el **Decreto Municipal No. 052 del 7 de abril de 2020**, desarrolla el **Decreto Nacional No. 440 del 20 de marzo de 2020**, en cuanto toma la decisión de declarar la urgencia manifiesta con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud y fortalecer la emergencia sanitaria por el contagio del Covid-19,

evitando con ello la solución llegue tardíamente, como, en efecto, se indicó en su parte considerativa, cuando sostuvo:

“ (...)Que se hace necesario decretar la urgencia manifiesta a fin de ayudar a conjurar las causas que dieron origen a la emergencia, por lo cual se hace necesario adelantar la contratación inmediata para la adquisición de suministro de bienes, la prestación del servicio o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia de corona virus COVID-19, pues de conformidad con la norma citada en el considerando anterior, el hecho se encuentra probado (...)”

Y se ordenó, en su Artículo 1º que se transcribe:

ARTICULO PRIMERO: *Decrétese, por lo expuesto en la parte motiva del presente acto, la urgencia manifiesta de conformidad al artículo 42º de la ley 80 de 1993 y el artículo 7º del decreto legislativo N° 440 de 2020, para conjurar las causas que dieron origen a la situación excepcional relacionada con hechos de calamidad e insalubridad con el objetivo primordial de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del corona virus COVID-19.*

En lo que refiere al **Artículo Segundo** del Decreto cuya legalidad se revisa, en el que se estableció: *“Envíese copia del presente acto administrativo con el expediente contenido de los antecedentes administrativos de la actuación, sin necesidad de pruebas de los hechos, pues esta de conformidad con el decreto legislativo N° 440 se encuentra probado, a la Contraloría General del Departamento para lo de su competencia”*; apunta la Sala que la orden emitida lo que busca dar cumplimiento a lo dispuesto en una disposición legal, en virtud de las funciones propias de las Contralorías tanto departamental como General de la República, de manera tal que ninguna ilegalidad puede derivarse del cumplimiento de tal mandato.

Finalmente, de cara al contenido del **Artículo Tercero** del Acto Administrativo en cita, que establece *“El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”*, se advierte que la orden impartida lo que indica es el momento a partir del cual éste comienza a surtir efectos, esto es, su entrada en vigencia. Por consiguiente, también ésta ajustado al ordenamiento jurídico.

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

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

Tenemos, entonces, que en el **Decreto 114 del 23 de marzo de 2020**, el Alcalde Municipal de Los Palmitos –Sucre, declaró el Estado de Urgencia Manifiesta *“de conformidad al artículo 42º de la ley 80 de 1993 y el artículo 7º del decreto legislativo N° 440 de 2020”, “...para conjurar las causas que dieron origen a la situación excepcional relacionada con hechos de calamidad e insalubridad con el objetivo primordial de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del corona virus COVID-19”.*

Previo a lo cual, consideró: *“se hace necesario decretar la urgencia manifiesta a fin de ayudar a conjurar las causas que dieron origen a la emergencia, por lo cual se hace necesario adelantar la contratación inmediata para la adquisición de suministro de bienes, la prestación del servicio o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia de corona virus COVID-19, pues de conformidad con la norma citada en el considerando anterior, el hecho se encuentra probado. Que en el marco de las normas orgánicas de presupuesto y el presupuesto aprobado para la actual vigencia presupuestal, existe disponibilidad presupuestal en algunos sectores compatibles con la emergencia para efecto de amparar los gastos que se ocasionen con la medida”.*

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

En suma de todo lo dicho, el **Decreto 114 del 23 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Los Palmitos- Sucre, se encuentra amparado por el Principio de Legalidad, en la medida en que para la fecha de su expedición cumplía con los presupuestos formales y materiales para ello.

Finalmente, se pone de presente, como lo ha reiterado la Jurisprudencia del Consejo de Estado²⁴, “*si bien el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*”, por ello, los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (Art. 189 CPACA), esto es, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

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

5. FALLA

PRIMERO: DECLARAR que el **Decreto No. 114 del 23 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta*”, expedido por el Alcalde Municipal de Los Palmitos– Sucre, se encuentra ajustado a derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C. 11 de mayo de 2020. Expediente. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad. Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidencia de la Agencia Nacional de Infraestructura.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación No. 70-001-23-33-000-2020-00163-00

Solicitante: Municipio de Los Palmitos

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 114 del 23 de marzo de 2020 "Por el cual se decreta la Urgencia Manifiesta"



ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY