



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- 2020-00087-00
Entidad:	Municipio de Buenavista – Sucre
Acto administrativo a controlar:	Decreto 031 del 24 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato –Municipio de Buenavista - 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 30 de marzo de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-**2020-00087-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Buenavista – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

**“Decreto N°031 DE 24 de marzo de 2020
"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN
EL MUNICIPIO Y SE ORDENA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS
MEDIANTE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA,”**

El alcalde municipal de Buenavista, Sucre, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial las consagradas en el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Nacional, artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en el numeral 1 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y

CONSIDERANDO

Que, el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que son fines esenciales del Estado:

"Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

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

Que la Ley 9 de 1997, dicta medidas sanitarias y al tenor del título VIl resalta que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

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

Que, el artículo 209 de la Constitución Nacional, señala que la función administrativa está al servicio del interés general; igualmente el artículo 90, establece la responsabilidad patrimonial que le cabe al Estado por los daños que le sean imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas, por lo que se deben prever las contingencias que se puedan presentar a fin de conjurar problemas de salud pública.

Que, el ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID -19 en todo el territorio nacional.

Que, la Alcaldía de Buenavista de conformidad con lo ahí establecido, expidió los decretos 028, 029 y 030 de 2020, en los cuales adopta medidas sanitarias y se declara la Calamidad Pública en el municipio, para prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 entre la población.

Que, de conformidad con el numeral 9 del artículo 4 de la ley 1523 de 2012, tales circunstancias constituyen una emergencia, entendida esta como una 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.

Que, por lo anteriormente expuesto, la Secretaría de Salud municipal como autoridad sanitaria - acorde con lo establecido en el artículo 2.8.8.1.4.2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social-, necesita adquirir bienes y servicios para adelantar acciones entre la comunidad, como la entrega de alimentos, tapabocas, gel antibacterial y demás insumos que se hagan necesarios para mitigar la propagación del COVID-19, así como emprender campañas de difusión con folletos, plegables y otras herramientas para mitigar el riesgo de contagio del virus entre la población. Así mismo, arreglos y mantenimiento de las ambulancias de la E.S.E Municipal.

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

Que, aun en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera para satisfacer las necesidades de la población, que podría verse obstaculizada por razones puramente formales en circunstancias como la actual, verbigracia el agotamiento de las etapas precontractual y contractual para la ejecución de actividades que han de hacerse de manera urgente e inmediata.

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

Que, según 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, la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trata 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 públicos.

Que, el literal a), numeral 4, del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, dispone que uno de los casos en que procede la contratación directa es la urgencia manifiesta.

*Que, en consonancia con lo anterior, es importante destacar que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, dispone: "**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 Consejo de Gobierno en sesión del día 20 de marzo de 2020 aprobó por unanimidad solicitarle al Alcalde municipal decretar la urgencia manifiesta para el sector salud, como herramienta necesaria para atender de manera inmediata la contingencia generada por la epidemia de coronavirus COVID-19 que asola al país, y mitigar el riesgo de contagio para la comunidad de Buenavista.

Que mediante Decreto 028 de 2020, el Alcalde de Buenavista, Sucre, ordenó activar el Consejo de Gestión de Riesgo de Desastre con carácter permanente con el fin de adoptar las medidas necesarias en procurar de evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobre demanda de los servicios de salud y demás prestaciones de los servicios públicos por la llegada de la pandemia, así como también poder prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, atender, rehabilitar a los posibles casos infectados con el COVID-19.

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

Que, finalmente, en declaración conjunta el pasado 19 de marzo del presente año, el Fiscal General de la Nación y el Contralor General de la República, pidieron a los gobernadores, alcaldes y sus secretarías de salud, a actuar de manera rápida en lo que les corresponde, y adoptar las medidas sanitarias que se requieran de manera urgente para contener en lo posible la pandemia de coronavirus, so pena de incurrir en los delitos de prevaricato por omisión y omisión de socorro.

Que, por todo lo antes expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la **Urgencia Manifiesta** en el municipio de Buenavista, Sucre, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir la pandemia de coronavirus COVID-19 **que asola el territorio nacional.**

ARTÍCULO SEGUNDO: REALIZAR las contrataciones de bienes y servicios que sean necesarias para contener los efectos de la pandemia, conjurar la emergencia y proteger la salud y la vida de la población.

ARTÍCULO TERCERO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, los contratos originados en la Urgencia Manifiesta, el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Departamental de Sucre y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (2) meses siguientes se pronuncien sobre los hechos y circunstancias que determinaron esta declaración.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a la oficina financiera del municipio de Buenavista, Sucre, con coordinación de la Secretaria de Salud y de las demás dependencias, disponer las operaciones presupuestales para establecer las necesidades para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la urgencia manifiesta.

ARTÍCULO QUINTO. La Secretaría de Salud municipal, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, supervisará de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de Urgencia Manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que los bienes y servicios adquiridos cumplan con la finalidad del objeto contratado.

ARTÍCULO SEXTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Folio	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL		30 de marzo de 2020
Se admite la demanda		1 de abril de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial		2 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		2 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		24 de abril de 2020

El Ministerio público presenta su concepto		7 de mayo de 2020
Se radica el proyecto de fallo		2 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° 031 del 24 de marzo de 2020; sin embargo, al correo electrónico institucional indicado para tal efecto no llegó intervención alguna.

4.1. EL MUNICIPIO DE BUENAVISTA:

Mediante correo electrónico del 13 de abril de 2020, dentro del término otorgado, el Municipio de Buenavista dio respuesta al requerimiento realizado en el auto de admisión señalando que, los trámites que antecedieron al acto demandado o los antecedentes administrativos relevantes para adoptar el Decreto N° 031 del 24 de marzo de 2020, enviando como anexos, el Decreto N° 028 de fecha dieciséis (16) de marzo de dos mil veinte (2020), por medio de la cual se adoptan medidas y acciones sanitarias en el municipio de Buenavista conforme a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y el Decreto N° 030 de fecha veinte (20) de marzo de dos mil veinte (2020), por medio del cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Buenavista, Sucre, por el Covid-19 - (CORONAVIRUS)

Así mismo, informa que, el 3 de abril de 2020 se realizó la publicación del auto que avoca el conocimiento de acuerdo a la constancia de publicación disponible en el link <http://www.buenavista-sucre.gov.co/noticias/por-medio-del-cual-se-declara-la-urgencia-manifiesta>.

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:

Señala que, el Decreto N° 031 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Buenavista, que declaró la urgencia manifiesta en aras de adoptar las acciones necesarias para prevenir la pandemia de Covid -19, se realizó dando alcance a la Ley 80 de 1993, y la ley 1523 de 2012, según lo indica en la parte motiva del mismo.

Colige que, aunque el Decreto N° 031 del 24 de marzo 2020 remitido para control, no menciona expresamente como fuente legal el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de excepción, ni ningún otro decreto legislativo, fue expedido con posterioridad de la declaratoria de emergencia, y las motivaciones que se exponen como justificación de la declaratoria de calamidad pública como de Urgencia manifiesta en el municipio, corresponden a los que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, que es la situación de pandemia presentada por el corona virus -covid 19- por parte de la OMS; a la presencia de casos en Colombia; y a la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 que adoptó las medidas necesarias para su prevención, contención y mitigación. *Por consiguiente, comparte el criterio amplio de control Inmediato de Legalidad, en el sentido de que no puede ser objeto de exclusión del control inmediato el decreto 031/2020. De lo contrario conllevaría a que cada mandatario local simplemente excluyera la alusión a los decretos legislativos para que sus actuaciones quedaran exentas del control inmediato de legalidad.*

Establece que, los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 031 del 24 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 (art. 2) facilitar la contratación de bienes, la prestación de servicios que sean necesarios, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia y por consiguiente es desarrollo del DL 417/2020.

Aduce que, si bien es cierto el decreto 031/2020 no establece el término dentro del cual se aplicará la Urgencia manifiesta, dá a entender que es por el mismo término que se declaró la calamidad pública por seis (6) meses, aplicando el principio de subsidiaridad no es constitucional y legal, ya que las entidades territoriales deben acatar lo dispuesto en todo el país por el gobierno nacional. “De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que para los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las

competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia” Por tanto debería ir hasta mayo, acorde con los lineamientos del Gobierno Nacional.

Concluye que, el decreto 031 del 24 de marzo 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.

Con base en lo anterior, solicita que, se declare la exequibilidad del decreto 031 del 24/03/2020 expedido por el Alcalde de Buenavista.

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 artículo 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.*

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.

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 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

⁸ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

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

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.”

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

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.

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.

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 031 del 24 de marzo de 2020, expedido por el señor Francisco Buenaventura Amell Amell, en su calidad de Alcalde del Municipio de Buenavista – 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°031 del 24 de marzo de 2020.

5.4.2. EPÍGRAFE: "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO Y SE ORDENA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS MEDIANTE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA"

5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:

- **Constitución Política** artículos 2, 49, 209, 315 numeral 3
- **Ley 136 de 1994**, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; artículo 91, que establece las funciones de los alcaldes, artículo 91, numeral 1, literal d.
- **Ley 80 de 1993**, artículos 24, numeral 1, literal f; 42.
- **Ley 9 de 1997**.
- **Ley 1150 de 2007**, artículo 2, numeral 4, literal a
- **Ley 1438 de 2011**, artículo 2.
- **Ley 1523 de 2012**, artículo 9 numeral 9
- **Decreto 1082 de 2015**, artículo 2.2.1.2.1.4.2
- **Decreto 780 de 2016**, artículo 2.8.8.1.4.2
- **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020** del Ministerio de la Salud y Protección Social.

5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA: El Decreto N°031 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por el señor Francisco Buenaventura Amell Amell, en su calidad de Alcalde del Municipio de Buenavista – 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.

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.

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.

[...]

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

Seguendo 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

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.

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)

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° 031 del 24 de marzo de 2020, de conformidad con la lectura de su parte considerativa y resolutive, comporta el carácter de acto administrativo, es 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 Buenavista – 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° 031 del 24 de marzo de 2020, establece en su numeral sexto que rige a partir de la fecha de su publicación y si bien es cierto, no existe constancia o prueba de su publicación, aquello, no impide el ejercicio del CIL; pues, no es requisito que la norma objeto de estudio se encuentre publicada en el diario o gaceta oficial²³ para que proceda su control, habida

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

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.

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

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 3º 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).

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).

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 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.

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).

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.

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 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 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 pandemia²⁹ ³⁰ que esencialmente es un concepto

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.

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.

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.

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.”

- 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°087 es del 24 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 **10 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, como desarrollo del mismo, el cual a su vez, señaló medidas relacionadas precisamente con la urgencia manifiesta en materia de contratación estatal, se contrastaran las motivaciones y órdenes de dichas leyes con aquellas del Decreto del Municipio de Buenavista – Sucre, para determinar si aquellas son locales, lo cual ubicaría la declaración en el marco de la calamidad pública del ente territorial o sí por el contrario, son nacionales e internacionales, lo que colocaría la declaración en otro contexto.

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 1 00 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 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.

Ahora bien, dos de los párrafos de la parte motiva y los artículo primero y segundo del decreto territorial 031, son del siguiente tenor literal:

*Que, el Consejo de Gobierno en sesión del día 20 de marzo de 2020 aprobó por unanimidad solicitarle al Alcalde municipal decretar la urgencia manifiesta para el sector salud, como herramienta necesaria para atender de manera inmediata la contingencia generada por la epidemia de coronavirus COVID-19 **que asola al país,** y mitigar el riesgo de contagio para la comunidad de Buenavista.*

(...)

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

(...)

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la Urgencia Manifiesta en el municipio de Buenavista, Sucre, **con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir la pandemia de coronavirus COVID-19 que asola el territorio nacional.**

ARTÍCULO SEGUNDO: REALIZAR las contrataciones de bienes y servicios que sean necesarias para contener los efectos de la pandemia, conjurar la emergencia y proteger la salud y la vida de la población.

Como se observa de la comparación de las fechas de las normas a confrontar, los Decretos **417 y 440** son del 17 y del 20 de marzo de 2020; es decir, son anteriores al **decreto territorial 031**, que es del 24 de marzo hogaño y al realizar el cotejo de su contenido, de la simple lectura de sus textos, se concluye que las dos normas, tienen coincidencia en la finalidad de la contratación de la URGENCIA MANIFIESTA, resaltando que se refieren a la contratación para prevenir la pandemia e incluso la norma territorial lo enmarca en el ámbito nacional y precisamente por ello, las actuaciones contractuales del Municipio de Buenavista 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 la 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 que caracteriza la calamidad pública; 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 cumpliera 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*

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 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”.

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 el procedimiento normal de selección, sólo ante la ocurrencia de alguna de las hipótesis de que trata el artículo 42, 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.

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

³⁵ ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

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° 031 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 y la ley 1523 de 2015, 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.

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 con fundamento en el marco normativo ordinario y que al mismo tiempo fue reglada por un Decreto Legislativo que desarrolla el Estado de Excepción; 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

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.

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 y en consecuencia, cuál prevalece.

Lo que se hace patente con la lectura del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldía de Buenavista, 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 031 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° 031 del 24 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 facticos 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 031 de 24 de marzo de 2020
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.	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 períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.	

<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 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,</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 epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.</p>	<p>Que, el ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID -19 en todo el territorio nacional.</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 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</p>	

	por cada Estado para evitar una mayor propagación". [...]	
Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.	"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. [...]	
Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.	"Que 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".	
	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 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 y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19	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	Que, el Estatuto General de la Contratación pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo es el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del Estado y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, dentro de parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como en el deber de selección objetiva. Que, aun en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera para satisfacer las necesidades de la población, que podría verse obstaculizada por razones puramente formales en circunstancias como la actual, verbigracia el agotamiento de las etapas precontractual y contractual para la ejecución de actividades que han de hacerse de manera urgente e inmediata. Que, entre las modalidades de selección objetiva de contratistas, el numeral 1, literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, señala los casos en que se puede acudir a la contratación directa como excepción a la licitación pública, uno de los cuales es la urgencia manifiesta, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una respuesta inmediata de la administración.

	vigentes que contribuyan a atender la epidemia.	<p>Que, según 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, la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trata 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 públicos.</p> <p>Que, el literal a), numeral 4, del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, dispone que uno de los casos en que procede la contratación directa es la urgencia manifiesta.</p> <p>Que, en consonancia con lo anterior, es importante destacar que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, dispone: "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."</p> <p>Que, el Consejo de Gobierno en sesión del día 20 de marzo de 2020 aprobó por unanimidad solicitarle al Alcalde municipal decretar la urgencia manifiesta para el sector salud, como herramienta necesaria para atender de manera inmediata la contingencia generada por la epidemia de coronavirus COVID-19 que asola al país, y mitigar el riesgo de contagio para la comunidad de Buenavista.</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° 030 del 20 de marzo de 2020**, que fue adjuntada por el Municipio a raíz de la solicitud de pruebas realizada con el auto admisorio el CIL; que se transcribe a continuación:

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE BUENAVISTA, SUCRE, POR EL COVID-19 (CORONAVIRUS).

En uso de sus facultades Constitucionales y Legales especialmente las consagradas por los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, artículos 30 y 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y la normatividad contemplada en los artículos 57,58, 59, 61,64, y 66 de la Ley

1523 de 2012, y el Decreto 0194 de 17 de marzo de 2020 emanado de la Gobernación del Departamento de Sucre, y

CONSIDERANDO

Que, en virtud del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, se establece que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

Que, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 expresa:

2. Principio de protección: todos 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, la gestión del riesgo de desastres se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Que, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

Que, en cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Que, el artículo 3 de la ley 1523 de 2012 consagra el principio de participación, que en su tenor enuncia:

"...

5. Principio participativo: Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad."

Que, de conformidad con el artículo 209 de Constitución Política de Colombia, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que, la Ley 1523 de 2012 establece que los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Que, el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, señala:

"para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, 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 población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción."

Que, a la luz del artículo 69 de la Ley 1523 de 2012, normatiza la ocupación temporal de inmuebles "en desarrollo de la función social de la propiedad, los propietarios, poseedores y tenedores de inmuebles y mejoras en áreas geográficas determinadas en la declaratoria de situación de desastre o calamidad pública, están obligados a permitir la ocupación total o parcial para

facilitar las labores de manejo de desastres, incluyendo la respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

PARÁGRAFO 10. La ocupación temporal debe ser ordenada por la autoridad competente y se deben otorgar garantías de notificación y posibilidad de elevar recursos. Las entidades públicas o privadas encargadas de las labores de manejo de desastres acatarán las disposiciones ordenadas para la ocupación temporal. En el caso de las entidades privadas, su actuación será realizada como particulares en ejercicio de funciones públicas, para esto serán investidos temporalmente de esas funciones públicas de ocupación por la autoridad pública competente.

PARÁGRAFO 20. La ocupación temporal deberá limitarse al espacio y tiempo estrictamente indispensables y causar el menor daño posible, el cual deberá ser reparado de manera expedita y completa. De igual manera se cancelarán las expensas en las que haya incurrido el propietario, poseedor o tenedor por causa de la ocupación temporal.

Que, mediante la Circular Conjunta No. 11 de fecha nueve (09) de marzo de 2020, emanada del Ministerio de la Salud y la Protección Social, reflejan algunas recomendaciones para la prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda llamada Coronavirus (COVID-19). Como antecedentes manifiestan que el Coronavirus es un virus que causa infección respiratoria aguda - IRA -, es decir gripa que puede llegar a ser leve, moderada o grave.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el brote mundial del Coronavirus (Covid- 19), como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), y expidió la normativa que cubre parámetros para la prevención del contagio y demás directrices relacionadas con el tema.

Que como consecuencia del incremento de casos del Covid-19, 54 confirmados en todo el país, el Ministerio de Salud mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la Emergencia Sanitaria en el país.

Que, el Gobernador del Departamento de Sucre, mediante Decreto No. 0188 de fecha 16 de marzo de 2020 decretó "la Emergencia Sanitaria, se adoptan otras medidas sanitarias y extraordinarias de Policía para la prevención de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones"

Que, el Alcalde Municipal de Buenavista, Sucre, mediante Decretos No. 028 de 16 de marzo de 2020 "Por la cual se adoptan medidas y acciones sanitarias en el municipio de Buenavista conforme a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19" y 029 de fecha 20 de marzo de 2020 "Por medio del cual se modifica y adiciona el decreto 028 de 16 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones."

Que el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, emitió por unanimidad concepto favorable para la declaratoria de Calamidad Pública por el Coronavirus (COVID-19) en todo el territorio del Departamento de Sucre, a fin de que se tomen medidas rápidas, oportunas y necesarias que permitan evitar las consecuencias catastróficas en las poblaciones urbanas y rurales de todo el Departamento.

Que el Comité Municipal de Gestión de Riesgo de desastres, en reunión de fecha veinte (20) de marzo de 2020, por unanimidad emitió concepto favorable para la declaratoria de Calamidad Pública por el Coronavirus (COVID-19) en todo el territorio del Municipio de Buenavista, Sucre, y solicitó, al señor Alcalde realizar la declaratoria mediante decreto.

Que, la Autoridad Política tomó algunos criterios para la declaratoria de desastres y calamidad pública a la luz del artículo 59 de la Ley 1523 de 2012:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. *La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.*

Que, el párrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, respecto a los términos de declaratoria de calamidad pública a la normalidad, prescribe "PARÁGRAFO. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y de doce (12) meses para la declaratoria de situación de desastre, en estos casos, podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. Los términos comenzarán a contarse a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública.

Que, en mérito de lo expuesto, se

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLÁRESE la situación de Calamidad Pública en todo el territorio de la jurisdicción del Municipio de Buenavista, Sucre, como consecuencia del Coronavirus (COVID-19), para la atención inmediata de los eventos de emergencia, de conformidad con la parte considerativa de este Acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: PLAN DE ACCIÓN - El Plan De Acción Específico, será elaborado y coordinado en su ejecución por la Secretaría de Salud, Secretaría de Planeación y Secretaría de Gobierno, de acuerdo a las medidas preventivas y de contingencia para contrarrestar los efectos ocasionados por el brote del Coronavirus (COVID-19) en todo el Municipio de Buenavista, Sucre, de conformidad con los lineamientos establecidos en los artículos 61 y siguientes de la Ley 1523 de 2012, y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.

PARÁGRAFO PRIMERO: La aprobación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción que se implemente, estará a cargo de del Comité Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Buenavista, Sucre.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El Plan de Acción Especifico, podrá modificarse para adoptar las disposiciones de control sanitario y de diverso alcance impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental.

ARTÍCULO TERCERO: RÉGIMEN CONTRACTUAL - La actividad contractual como consecuencia de la Calamidad Pública que aquí se profiere, se dará con aplicación y utilización de las prescripciones legales señaladas en el **Título VII de la Ley 1523 de 2012**. Igualmente se podrá dar aplicación y utilización de otras prescripciones tales como la ocupación, adquisición, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres, y demás señaladas en el título referido.

ARTÍCULO CUARTO: VIGENCIA - La declaratoria de Calamidad Pública en todo el territorio del Municipio de Buenavista, Sucre por el Coronavirus (COVID-19), tendrá una vigencia de seis (6) meses, a partir de su publicación, prorrogable por tres (3) meses más por una sola vez, si la situación lo amerita.

PARÁGRAFO: La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá levantarse en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga.”

Sin embargo, debe resaltarse que aquella declaratoria de calamidad pública establece una regulación particular para la contratación que se origine en ella, diferente a la contratación directa y tiene su origen en la declaración de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y por ello, 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.

Para el 24 de marzo de 2020, no existe certeza que en el Municipio de Buenavista – 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 su 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

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.

Así mismo, se observa que, el Decreto N° 031 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 una 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 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

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.

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.

pandemia, por lo que la Urgencia Manifiesta declarada por el Municipio de Buenavista – 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 24 de marzo de 2020 y según el Boletín N° 72 de la CC, fue declarado exequible por unanimidad⁴¹; 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° 031 del 24 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 Buenavista –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:

Ley 80 de 1993	Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020	Decreto 031 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</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</p>	<p>ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la Urgencia Manifiesta en el municipio de Buenavista, Sucre, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir la pandemia de coronavirus COVID-19 que asola el territorio nación</p>

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

<p>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.</p>	<p>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>	
--	--	--

5.5.D. LA REALIDAD DE LOS MOTIVOS INVOCADOS EN EL ACTO A CONTROLAR: Los motivos tanto, de hecho -- como de derecho – del Decreto 031 del 24 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° 031 del 24 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 inexecutable 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 desaparacimiento 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 031 del 24 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 razonables 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 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, por tanto, se encuentra ajustada a la Constitución y a la ley y así se declarará en la parte resolutive de este fallo.

El artículo segundo del Decreto 031 que ordena realizar las contrataciones, es una consecuencia directa del artículo primero que declara la urgencia manifiesta y esta enmarcado en las previsiones del Decreto 440 de 2020, **el artículo tercero** es el cumplimiento de un mandato legal, la remisión de los contratos que se suscriban en razón a dicha figura a la Contraloría Departamental, **el artículo cuarto** contiene una directriz de coordinación y de operaciones presupuestales que en sí misma no son ilegales y deben ser cumplidas con apego a las normas legales que regulan la materia y **el artículo quinto** es una orden a la Secretaria de Salud para que ejerza

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>

la supervisión de los contratos que se suscriban en urgencia manifiesta, que se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico objeto de comparación.

Por último, al constatar que el decreto el Decreto N° 031 del 24 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Buenavista – Sucre, en su parte resolutive declara la URGENCIA MANIFIESTA con base en el Decreto Legislativo 440 y no indica un plazo para ejercer dicha facultad, es necesario realizar la siguiente precisión; el acto administrativo 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.⁴³

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

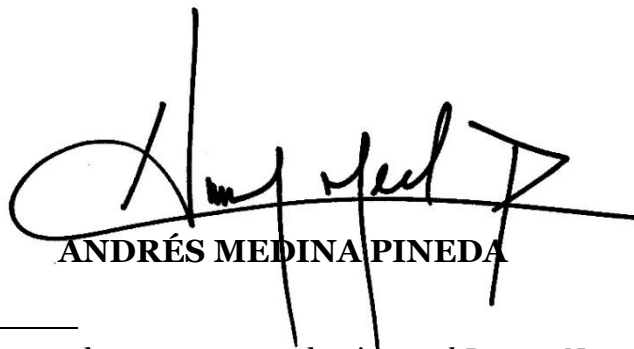
PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el Decreto N° 031 del 24 de marzo de 2020 expedido por el señor Francisco Buenaventura Amell Amell, en su calidad de Alcalde del Municipio de Buenavista – Sucre, por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo. Lo anterior, sin perjuicio que se pueda 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 Buenavista – 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.*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



ANDRÉS MEDINA PINEDA

⁴³ Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en concordancia con el Decreto No. 537 del 12 de abril de 2020.



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS