



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- 2020-00084 -00
Municipio:	Ovejas – Sucre
Decreto a controlar:	057 del 24 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Municipio de Ovejas - 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.

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

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

⁴ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-marzo-2020> - Página consultada el 8 de mayo de 2020

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).

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-**2020-00084**-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 0057 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ovejas – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

“DECRETO NUMERO 057 DE 2020 (24 de marzo 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.

"Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el municipio de Ovejas, Sucre, con ocasión de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria y de Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica proferida por el Gobierno Nacional, derivada de la pandemia COVID-19 y se dictan otras disposiciones".

El Alcalde municipal de Ovejas (Sucre), en uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las contenidas en numeral 3 del artículo 315 de la C.Po, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el literal a) del numeral 40 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, el literal D) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1096 de 2006, el artículo 2.2.1.2.1.4.2., del Decreto 1082 de 2015, y demás disposiciones concordantes y,

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del estado Social de Derecho.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la república, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el termino de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por

causa del nuevo coronavirus COVID-19.

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

Que el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en su artículo 7º señala que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

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

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

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

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

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

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 consagra que existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

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

"La urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño."

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

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

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

"Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación".

Que en reunión del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre del Municipio de Ovejas, Sucre, se emitió concepto favorable para la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Ovejas con ocasión al COVID-19 acorde a lo establecido en el artículo 57 de la ley 1523 de 2012. **Esto, teniendo en cuenta la situación que se afronta a nivel nacional a causa del Coronavirus COVID-19 y a lo señalado en artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en el cual se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.**

Que por motivos de urgencia manifiesta se realizara el respectivo plan de acción reglamentado en el artículo 1523 de 2012 en el que se planteara e implementaran estrategias tendientes a conjurar la situación de riesgo

existente, especialmente las de proveer alimentos, elementos de aseo, adquirir insumos de salud, así como aquellas necesarias para que las autoridades ejerzan el control del orden público y realizar el cumplimiento de las medidas aquí ordenadas, dentro de las limitaciones presupuestales de la entidad territorial.

Que con fundamento en las anteriores consideraciones sustanciales y normativas,

RESUELVE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la Alcaldía de Ovejas, Sucre, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).”

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		31 de marzo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial al correo electrónico notificacionesjudiciales@unisucra.edu.co contactenos@ovejas-sucra.gov.co		1 de abril de 2020
Se remitió la comunicación a las Universidad de Sucre y a CECAR a los correos electrónicos atencionalciudadano@unisucra.edu.co rectoria@unisucra.edu.co		1 de abril de 2020
Se remitió notificación a la Defensa Jurídica del Estado Procesos Territoriales procesosterritoriales@defensajuridica.gov.co		1 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		Se fija: 1 de abril de 2020 Desfija: 22 de abril de 2020
Intervención de la entidad territorial		No presentó contestación
Intervenciones de la ciudadanía		No intervino
Traslado al Ministerio Público		Inició: 23 de abril de 2020 Finalizó: 7 de mayo de 2020
El Ministerio público presenta su concepto		7 de mayo de 2020
Pasa al despacho		8 de mayo de 2020
Se radica el proyecto de fallo		1° de junio de 2020

4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

4.1. EL MUNICIPIO DE OVEJAS: No rindió informe.

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-, el Procurador 164 judicial II para Asuntos Administrativos, presenta su concepto que se sintetiza así:

“En este orden de ideas, observando el marco normativo que le sirve de sustento al Decreto 057 de 2020 y luego de realizar estudio detallado de su parte considerativa podemos concluir lo siguiente:

- i) Es coherente la declaratoria de urgencia manifiesta realizada por el alcalde del Municipio de Colosó, a través del acto cuestionado, con la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictado por el Presidente de la República para conjurar la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, haciendo que el decreto

- sea desarrollo de las decisiones administrativas legislativas excepcionales adoptadas por el Gobierno Nacional.
- ii) Que la urgencia manifiesta declarada está acorde con los propósitos contenidos en el Art. 42 de la Ley 80 de 1993, el cual señala situaciones que se presentan por estados de excepción (Decreto 417 de 2020) como por calamidad pública (Art. 58 de la Ley 1523 de 2012) el cual, en este último caso, pese a que el canon legal señalado en la parte considerativa del decreto menciona la declaratoria de la calamidad pública, cuestión jurídica que no se refiere en el acto impugnado, el contexto indicado en la decisión administrativa si afirma acontecimientos de alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, a causa de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales, por lo que el posible error de referencia normativa se torna intrascendente.
 - iii) Así mismo, el acto cuestionado es coherente con las previsiones contenidas en el Art. 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, constituyéndose entonces en la herramienta requerida para realizar la contratación directa para el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro que sirvan para superar la situación que produjo la declaratoria de la urgencia.
 - iv) Siendo la declaratoria de urgencia manifiesta y la contratación directa provista para aquella, mecanismos legales excepcionales, goza de buen atino jurídico el acto cuestionado en cuanto a los objetivos trazados por el contexto normativo que le sirve de marco, en pocas palabras, el decreto está acorde con el ordenamiento jurídico superior y similar referente a las situaciones que deben ser comprendidas para la realización de la modalidad de la contratación asumida, las que se hallan establecidas en los Artículos Segundo, Tercero y Cuarto de la regulación del ente territorial que se revisa; incluso, ha hecho gala de los instrumentos de control que se deben aplicar en búsqueda de un uso adecuado de tales mecanismos enunciados - Artículo Quinto-.

Todo lo anterior hasta aquí, da cuenta de que la normativa contextual del acto impugnado es la pertinente para la situación y ha sido aplicada debidamente e interpretada de forma correcta.

Sin embargo, igual suerte no corre el decreto en cuestión respecto a la extensión en tiempo para el uso de los instrumentos excepcionales que tiene habilitados por la declaratoria de Urgencia Manifiesta, ya que debemos considerar que el acto administrativo no está acorde con lo que el ordenamiento superior le impone como parámetros a seguir.

...

Es por ello que, no se justifica que mientras en el marco normativo que le sirve de sustento al decreto municipal, se habla de un plazo determinado para el uso de las facultades extraordinarias y excepcionales para conjurar la grave situación que habilitó el uso de tales atribuciones, una norma de inferior jerarquía trate de extender la utilización de tales instrumentos a la percepción subjetiva de unas entidades municipales o funcionarios públicos territoriales sobre la finalización o no de las causas que generaron el estado exceptivo.

De otro lado, la indeterminación del plazo de vigencia del acto administrativo cuestionado, vulnera la obediencia debida a que están sometidos los mandatarios locales frente al Presidente de la República respecto de la preservación, mantenimiento y restauración del orden público, cuestión que está regulada en el numeral 4 del artículo 189 y artículo 296 de la

Constitución Política, así como en el Decreto Legislativo 418 de 2020, ya que el decreto trata de superar, en tiempo, el poder de policía excepcional del mandatario nacional.

Por lo anterior, en lo que respecta al contenido del Artículo Sexto del Decreto No. 057 de 2020, el mismo habrá de declararse ilegal por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre o, condicionarse su entendimiento a que el término de vigencia del acto cuestionado será el mismo que el establecido para el Estado de Excepción declarado en el Decreto Legislativo Nacional 417 de 2020.

...

2. Expedición sin competencia.

Por lo tanto, en referencia a la competencia para expedir el acto cuestionado, debemos concluir que el Alcalde de Ovejas, tiene la competencia material y territorial, pero no la temporal para la promulgación del Decreto 057 del 24 de marzo de 2020, lo que devendría en una ilegalidad parcial del acto cuestionado o, en un condicionamiento en cuanto a la interpretación del término de vigencia de dicho estatuto local.

3. Expedición en forma irregular. En lo tocante a esta causal, debe manifestarse que en la expedición del decreto cuestionado no se vislumbra violación al debido proceso, pues, el mismo estuvo precedido de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecho realizado a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19".

Por otra parte, dentro del procedimiento establecido en la Ley 1523 de 2012, se reunió el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Ovejas, en donde le recomendaron al burgomaestre que declarara la urgencia manifiesta en el ente territorial, con ocasión al Covid – 19; y, aunque no está aportado el acta de dicha sesión al proceso, tampoco existe prueba alguna que desvirtúe tal aseveración, por lo que ha de tenerse por cierta.

Luego entonces, tenemos que, en cuestión de procedimiento, aunque no existe una guía precisa para la expedición del decreto en cuestión, vemos como la lógica jurídica puede establecer una serie de situaciones fácticas y de promulgación de actos constitucionales y legales que guardan coherencia entre sí y que advierten un ambiente connatural adecuado, propicio para la expedición del decreto impugnado.

4. Expedición con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa. Aunque en el procedimiento de expedición del acto cuestionado, no hay evidencia de haberse desarrollado una etapa previa en la que algún ciudadano afectado por la medida que a futuro se expediría, se le diera la oportunidad de pronunciarse sobre la decisión administrativa a adoptarse, no puede pasarse por alto que el acto cuestionado es de carácter general y no afecta de manera particular y concreta a un administrado específico, por el cual haga necesario una fase antecedente en la que se tenga que escuchar o en la que se perfile argumentos de defensa en pro de intereses individuales.

5. Expedición con falsa motivación.

Respecto de esta causal, se debe considerar que en el presente caso existen hechos evidentes que conllevaron a consultar la normatividad actual y de ahí

a manifestar una voluntad acorde con esos supuestos fácticos y jurídicos que acontecieron. Para ello, debemos rememorar lo siguiente:

- a) La Organización Mundial de la Salud, reconoció la existencia del virus COVID-19 la cual, debido a su propagación y alta infección, posteriormente, la declaró pandemia. Así mismo, solicitó a todos los estados que tomaran medidas pertinentes de prevención, contención y mitigación.
- b) A nivel nacional, el Ministerio de Salud, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 a causa del COVID-19
- c) Con base en lo anterior y a la incidencia económica y social de dicha emergencia, el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.
- d) Conforme a dicho decreto, de manera posterior, el Presidente de la República, expidió el decreto 440 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"
- e) También el mandatario nacional expidió el Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID19 y el mantenimiento del orden público."
- f) El Municipio de Ovejas, en cabeza de su Alcalde Municipal, se celebró reunión con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, siendo que dicho organismo estatal le recomendó al burgomaestre que declarara la urgencia manifiesta en el ente territorial, con ocasión al Covid-19.
- g) Posterior a los acontecimientos fácticos y jurídicos anteriores, el Alcalde revisó el ordenamiento constitucional y legal, los cuales expuso en la parte considerativa del decreto impugnado y, con base en ello, expidió las determinaciones que consignó en la parte resolutive del acto sujeto a revisión judicial.

Pues bien, analizado el recuento fáctico y jurídico anterior, es claro que la adopción de la decisión, por parte del Alcalde Municipal de Ovejas, de decretar la urgencia manifiesta y aprestarse a realizar contratación directa, tanto en el nivel central como descentralizado del poder ejecutivo territorial, y la asignación de las partidas presupuestales necesarias para la realización de dicha modalidad, en procura de conjurar la crisis sanitaria, económica y social a causa del COVID19, es una determinación adecuada y coherente, motivada por elementos fácticos y jurídicos verídicos que dejan entrever la legalidad parcial del decreto sometido a estudio.

6. Expedición con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. Finalmente, ante esta última causal de anulación es preciso indagar si de lo manifestado en el acto administrativo cuestionado se puede inferir una intención por parte del Alcalde Municipal de Ovejas que sea contrario al interés general, buscando con ello uno particular, o, que los objetivos públicos perseguidos con el decreto sean diferentes a los que el ordenamiento jurídico ha señalado para él.

En desarrollo de lo anterior y analizando el acto administrativo, observamos que en su parte considerativa apropia elementos fácticos y jurídicos claros y que, como se manifestó en el acápite anterior cuando se contrastó el acto con la causal de falsa motivación, resultan ser verídicos.

Corolario de lo anterior, el decreto cuestionado fue expedido para dotar de elementos adecuados para que la administración municipal, central y

descentralizada, dispusiera de una modalidad de contratación ágil y eficiente en procura de la obtención de bienes, servicios y obras que procuraran mitigar o controlar la pandemia del COVID-19 en el territorio del ente territorial y de esta manera proteger a personas y bienes que pudiesen verse afectados.

Para lograr el objetivo anterior, decretó la urgencia manifiesta y, a partir de allí, acogió la contratación directa, pero restringida al fenómeno que quería controlar o mitigar, para lo cual también ordenó al funcionario respectivo los traslados presupuestales y la asignación de recursos destinados a precaver o solventar la situación de riesgo público advertido (Artículos primero, segundo, tercero y cuarto del Decreto 057 del 24 de marzo de 2020).

Finalmente, se aseguró que la decisión adoptada fuera de conocimiento del organismo de control pertinente, para su revisión posterior a fin de garantizar el interés público correspondiente (Artículo Quinto del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020); al igual que reforzó su vigilancia por parte de la comunidad al establecer su publicidad por la página Web institucional (Artículo Octavo).

Luego entonces, concluyendo, es claro que no hay existencia de un interés privado oculto en la toma de la determinación adoptada por el burgomaestre del Municipio de Ovejas, así como, no hay una finalidad pública diferente a la establecida en el ordenamiento jurídico que le sirvió de marco y fundamentación para su expedición, por lo que la presunción de legalidad del decreto impugnado ha permanecido incólume.

Por lo tanto, conforme a las consideraciones anteriores, este Agente del Ministerio Público solicita a la Sala Plena del Honorable del Tribunal Administrativo de Sucre reconocer la legalidad parcial del Decreto 057 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal del Municipio de Ovejas o, en su defecto, de condicionar el entendimiento del Artículo Sexto de la regulación en estudio, de conformidad con lo expuesto en el presente escrito.”

5. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

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

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

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

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

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.*

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.

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

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

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

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

expresar:

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

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

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

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

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

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.

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

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

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

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

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 057 del 24 de marzo de 2020, expedido por el señor FREDDY ORLANDO RICARDO CANTILLO, en su calidad de Alcalde del Municipio de Ovejas – 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

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.

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°057 del 24 de marzo de 2020.

5.4.2. EPÍGRAFE: "Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Ovejas, Sucre, con ocasión de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria y de Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica proferida por el Gobierno Nacional, derivada de la pandemia COVID-19 y se dictan otras disposiciones".

5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:

➤ **Constitución Política** artículos 2¹⁵, 6¹⁶, 49¹⁷, 90¹⁸, 209¹⁹ y 315²⁰

¹⁵ **ARTICULO 20.** 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.

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.

¹⁶ **ARTICULO 60.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

¹⁷ **ARTICULO 49.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

¹⁸ **ARTICULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

¹⁹ **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

²⁰ **ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

- **Ley 1751 de 2015** “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, artículo 5²¹
- **Ley 80 de 1993**, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, artículo 42 y 43.
- **Ley 1150 de 2007** “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, artículos 2º, numeral 4²².

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

²¹ **Artículo 5º. Obligaciones del Estado.** El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

- a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;
- b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;
- c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;
- d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;
- e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;
- f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;
- g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;
- h) Realizar evaluaciones sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de sus principios y sobre la forma como el Sistema avanza de manera razonable y progresiva en la garantía al derecho fundamental de salud;
- i) Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población;
- j) Intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso, asegurar la calidad de los mismos o en general cuando pueda derivarse una grave afectación de la prestación del servicio.

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

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;
- c) <Inciso 10. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

<Ver Notas del Editor> Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

<Inciso 20. modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

➤ **Ley 1551 de 2012** “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, artículo 29, literal D²³

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

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

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

e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;

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

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

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

i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

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

²³ **d) En relación con la Administración Municipal:**

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

9. <Numeral INEXEQUIBLE>

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La Administración Municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las Administraciones Municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. Plazas de Mercado Públicas: Las Administraciones Municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque est  afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

PARÁGRAFO. El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima.

- **Decreto 1082 de 2015** “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”, artículos 2.2.1.2.1.4.2²⁴
- **Resolución No 385 del 12 de marzo de 2020**, “Por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.
- **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.
- **Decreto 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”, artículo 7°.
- **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020**, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”
- **Ley 1523 de 2012**, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.”, artículo 57
- **Decreto 461 de 2020** “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”

5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA: El Decreto N° 057 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por FREDDY ORLANDO RICARDO CANTILLO, en su calidad de Alcalde del Municipio de Ovejas – 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 e igualmente, con base en aquellas otorgadas por el Decreto 417 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” y el Decreto Nacional 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" (Subrayado fuera de texto) y el decreto legislativo 461 de 2020.

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.”²⁵ 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

²⁴ **Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta.** Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.

²⁵ 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.

igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y su desempeño está enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política

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

5.4. En este orden de ideas, a nivel local la función administrativa es desarrollada por los municipios y los alcaldes según lo establecido en la Constitución y la ley. En primer lugar, el municipio ha sido definido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.²⁶ 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.²⁷

5.5. Ahora bien, el alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración municipal,²⁸ y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa al nivel local.²⁹ 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”³⁰ 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.”³¹*

Siguiendo la tradicional clasificación de los actos administrativos, adoptada por el Consejo de Estado³² 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*

²⁶ Artículo 311 de la Constitución Política, y Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

²⁷ 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

²⁸ Artículo 314 de la Constitución Política.

²⁹ Artículo 315 de la Constitución Política.

³⁰ Sentencia T-733 de 2009.

³¹ Ídem

³² 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)

tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación³

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

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

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

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

El Decreto N°057 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 a las personas habitantes del Municipio de Ovejas - Sucre 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° 057 del 24 de marzo de 2020, establece en su artículo **sexto** que rige “a partir de la fecha de su expedición hasta que desaparezcan las causas de naturaleza sanitaria que le dieron origen a dicha declaratoria de urgencia”, esto es, rige a partir del **24 de marzo de 2020** y dejó su duración condicionada en el tiempo.

Ahora, si bien es cierto, no existe constancia o prueba de la publicación de dicho acto administrativo, 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 oficial³³ para que proceda su control, habida consideración de que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 estableció la condición de que para su estudio sólo es requisito que se haya expedido y no que esté produciendo efectos³⁴-. 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 elusión³⁵ 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.

³³ **Ley 1437 de 2011 - ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. Notas del Editor

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

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

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

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

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

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

³⁴ Así lo señaló la Sala Plena en sentencia de 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA).

³⁵ Paraphraseando al profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su obra “LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL. Una política de evasión del control constitucional en Colombia”

En sentencia de 2002, con ponencia del Consejero Arango Mantilla³⁶, el Consejo de Estado, sostuvo:

“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 Estado³⁷, 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 poder³⁸.

³⁶ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 24 de septiembre de 2002, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

³⁷ 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).

³⁸ 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

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)

función jurisdiccional”. Cfr. ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría general del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, pp. 309-310.

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 pandemia³⁹ ⁴⁰ que esencialmente es un concepto que se refiere a la existencia de una enfermedad con una gran velocidad en su propagación y por la escala de su transmisión y aquello, puede dar lugar a diferentes

³⁹ 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.

⁴⁰ https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es

“La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia

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

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

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

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

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

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.
- 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° 0057 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 **14 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 se mencionan las siguientes normas que tiene relación de conexidad próxima con las materias reguladas, son el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, que adopta medidas de urgencia manifiesta para contratar de manera directa; el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que imparte instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y el Decreto 461 del 22 de marzo 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y

alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 22 de marzo de 2020, el último reseñado (Decreto 461), si bien no es mencionado en la parte motiva, se encuentra expresamente citado en el artículo tercero del decreto sometido a estudio.

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", cuenta con la firma de todos los ministros; es expedido con ocasión del estado de excepción, su vigencia⁴¹ es hasta que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia, es decir, el declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 (30 días), y por ello, debe ser considerado formal y materialmente como en **Decreto legislativo** para efectos del presente Control Inmediato de Legalidad -CIL-.

En el referido decreto se 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*

⁴¹ Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

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 057, son del siguiente tenor literal:

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

Que el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en su artículo 7º señala que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir , contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

(...)

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

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

Se evidencia también, que el decreto analizado, cita en su motivación al Decreto 457 de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria

generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, sin embargo, en su parte resolutive no lo desarrolla.

De otra parte, se constata, que el decreto **057**, si bien en su parte motiva no hace alusión alguna al **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, en su parte resolutive, específicamente en el numeral tercero si lo cita. El aludido decreto, con la finalidad de mitigar los efectos económicos negativos y sociales de la pandemia, autorizó temporalmente a las entidades territoriales, para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objeto de atender la emergencia.

En dicho decreto se establece que:

“...

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

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

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

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

Como se observa de la comparación de las fechas de las normas a confrontar, los Decretos **417, 440, 457 y 461** son del 17, 20 y del 22 de marzo de 2020, respectivamente; es decir, son anteriores al **decreto territorial 057**, 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 tienen coincidencia en la finalidad de la contratación de la URGENCIA MANIFIESTA, resaltando que se refieren a la contratación para prevenir la pandemia y precisamente por ello, las actuaciones contractuales del Municipio de Ovejas 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, es decir, el DL 440, el cual desarrolla formal y materialmente.

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.

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”.⁴²*

5.5.B. DE LA COMPETENCIA EN SU EXPEDICIÓN: El alcalde municipal es “el jefe de la administración local y representante legal del municipio”⁴³, 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.

⁴² 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”.

⁴³ 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.”

Sus actuaciones y competencias están reguladas en la Constitución⁴⁴ y en la ley⁴⁵ 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.

A su vez, el Art. 315 en su numeral 1° señala que son atribuciones de los alcaldes *“Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo”* y en su numeral 9° los faculta para *“Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.”*

Concomitante con lo anterior, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *-modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-* dispone que *“Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo”*. Además de las funciones que se le establecen dicha norma, en relación con la Administración Municipal y la de Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal y adelantar su respectiva ejecución.

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

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

⁴⁴ ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:...

⁴⁵ 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

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 313-3⁴⁶ constitucional.

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

5.5.C. LA RELACIÓN DE CONEXIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO A CONTROLAR CON LOS MOTIVOS QUE DIERON LUGAR A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN: Revisada la parte considerativa del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que se compone de presupuestos fácticos de salud y cuya justificación se centra en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en razón a la pandemia del COVID-19, así como la enunciación y anuncio de áreas o materia que se regularían mediante Decretos Legislativos para prevenir y mitigar la causa primera que dio lugar a la declaración; una de ellas es la contractual y confrontadas las motivaciones y medidas tomadas en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en materia de contratación estatal, para poder proveer al Estado de los insumos necesarios para conjurar la emergencia; con el Decreto N° 057 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 la necesidades contractuales de manera diligente para hacer frente a la Pandemia del COVID-19.

Se evidencia también, que el decreto territorial analizado -0057 del 24 de marzo de 2020-, guarda en principio identidad con el numeral 7° del Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, firmado por el Presidente y todos los ministros, que materializa la causa para declarar la urgencia manifiesta con ocasión de declaratoria de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia, que fue enviado para control a la Corte Constitucional, órgano judicial que lo asumió y en consecuencia aquel es legislativo, por ese motivo y al estar citado en los considerandos del Decreto 057, que declara la urgencia manifiesta en el municipio, aquel será objeto del CIL y aquella norma de rango legal, criterio de comparación, al

⁴⁶ ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

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

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

igual que las normas constitucionales. Acto administrativo que debe ser comparado tanto en su motivación, así:

Decreto 417 de 17 de marzo de 2020	Decreto 440 de 20 de marzo de 2020	Decreto 057 de 24 de marzo de 2020
<p>Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.</p>	<p>Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.</p>	
<p>Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>	<p>Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>	
<p>Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia[1], esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que 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 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 COVfD-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 expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19, y se adoptan medidas para hacer frente al virus", estableciendo disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19. Esta medida estará vigente en principio hasta el 30 de mayo de 2020, pudiendo finalizar antes de la fecha señalada o cuando desaparezcan las causas que el dieron origen, pudiéndose ser prorrogada en todo caso.</p>
	<p>Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.</p>	<p>Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la república, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el termino de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.</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</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</p>	

<p>cada Estado para evitar una mayor propagación.</p>	<p>medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación". [...]</p>	
<p>Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.</p>	<p>"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. [...]</p>	
<p>Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.</p>	<p>"Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los Colombianos".</p>	
	<p>Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".</p>	
<p>Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de</p>	<p>Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las</p>	<p>Que mediante el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la república, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.</p>

<p>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</p>	<p>herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.</p>	<p>Que el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en su artículo 7º señala que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.</p> <p>Que el Estatuto General de la Contratación Pública tiene como finalidad el cumplimiento de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, dentro de los parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva.</p> <p>Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 consagra que existe urgencia manifiesta <i>cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro;</i> cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos</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</p>
--	---	--

		<p>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 en reunión del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre del Municipio de Ovejas, Sucre, se emitió concepto favorable para la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Ovejas con ocasión al COVID-19 acorde a lo establecido en el artículo 57 de la ley 1523 de 2012. Esto, teniendo en cuenta la situación que se afronta a nivel nacional a causa del Coronavirus COVID-19 y a lo señalado en artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en el cual se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.</p>
--	--	--

Debe anotarse, que la urgencia manifiesta es una modalidad de contratación estatal, que por demás, tiene su origen en el artículo 42⁴⁷ de la Ley 80 de 1993, que no ha sido modificado por el decreto legislativo 440 de 2020; sin embargo, si se modificaron normas de rango legal sobre la adición de contratos estatales y debe entenderse que la contratación que por medio de dicha figura se realizará, es 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.

Respecto a esta figura el Consejo de Estado ha señalado:

“2.2. La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia

⁴⁷ **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.

manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. Así las cosas, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.

En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.

/.../

2.2. (sic) En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Así, en primer lugar, el legislador (art. 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la administración de recurrir a este mecanismo de contratación”.

Se entiende entonces, que la declaración de la urgencia manifiesta permite a las autoridades estatales, responder con eficiencia a las situaciones de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio y para ello, las autoriza a celebrar contratos de manera directa con el fin de enfrentar crisis epidemiológica.

La urgencia manifiesta, debe ser declarada mediante acto administrativo motivado, en el que se deben exponer las razones para acudir a este instrumento excepcional. Por otra parte, se observa que, el Decreto N° 057 del 24 de marzo de 2020, está fundado en el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015,

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

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 80⁴⁸.

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; se itera, que dicha norma fue remitida a la Corte Constitucional⁴⁹ que avocó su conocimiento el 31 de marzo de 2020 y según el Boletín 72⁵⁰ de la CC del 04 de junio de 2020, fue declarado exequible por unanimidad; en consecuencia, sin mayor esfuerzo argumentativo puede catalogarse como formal y materialmente legislativo, por lo que, al contrastarlo con los antecedentes y la motivación del Decreto N° 057 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, 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 057 del 24 de marzo de 2020
ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el	Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y	ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la Urgencia Manifiesta en el Municipio

⁴⁸ **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.

⁴⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

⁵⁰ 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>artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.</p> <p>PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.</p>	<p>ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios</p>	<p>de Ovejas (Sucre), con el propósito de adoptar las acciones y medidas que sean necesarias para ayudar a nuestra población a prevenir y brindar atención médica/hospitalaria oportuna, brindar apoyo humanitario alimentario y todo aquello que permita ayudar a nuestros habitantes, en procura de preservar la salud y la vida de todos ellos, con ocasión de la propagación del coronavirus Covid-19.</p> <p>ARTICULO SEGUNDO: Con fundamento en lo anterior, adelantar todas aquellas <u>contrataciones que sean estrictamente necesarias para poder cumplir con las medidas de preservar la salud y vida de nuestros habitantes, así como aquellas que permitan a las autoridades hacer efectivas tales medidas, con base en todo lo expuesto en la parte motiva de este acto.</u></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 057 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 efectuado en análisis material o sustantivo de la parte resolutive del Decreto 057 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, reproduce 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 desaparición de los fundamentos de derecho que sustentaron su expedición, en los términos del artículo 66 del C.C.A.”.

A la fecha existe el Boletín N° 63 del 10 de mayo de 2020⁵¹, 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 057 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 razonable y proporcionada a la gravedad de su causa; una enfermedad que puede ser mortal, originada en un virus, que a la fecha no tiene vacuna y frente a la cual, la mayoría de los países han acaparado los recursos en el mercado internacional, generando escases y especulación en los precios ante la gran demanda; por consiguiente, estima esta colegiatura que la adopción de dicha disposición -declaratoria de urgencia manifiesta-, en estos momentos, es un camino viable para acelerar los procesos de contratación del estado y así las entidades del 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

⁵¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%3%A1-ajustada-a-la-Constituci%3%B3n-8904>

de este fallo.

En consecuencia, la medida de urgencia manifiesta como causal de contratación directa – procedimiento o modalidad de contratación rápida y expedita - decretada en el artículo 1º y el 2º del Decreto 057 del 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

- **Artículo tercero del Decreto 057 del 24 de marzo de 2020.**

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

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

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

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

“(…)

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

*Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, **valga decir de cada entidad pública**, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, **en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.***

Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de

liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

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

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

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

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

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

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

Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de “urgencia manifiesta” que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma.

(...)” (Resaltos de la Sala).

A su turno, con ocasión a la declaratoria del estado de excepción, el presidente, con la firma de todos los ministros expidió el **Decreto Legislativo 461 del 22 de**

marzo de 2020⁵², que faculta a los gobernadores y alcaldes a reorientar rentas con destinación específica, para hacer frente a las causas que motivaron la declaración de emergencia, en el siguiente sentido:

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

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

DECRETA:

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

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestas a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

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

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

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

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

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

En ese sentido, la Sala constata que la norma previamente transcrita fue firmada por el Presidente y todos sus ministros, fue enviada para su control judicial a la Corte Constitucional, quien asumió su conocimiento el 24 de marzo de 2020, proceso que

⁵² «Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020»

ya cuenta con fallo registrado el 12 de mayo de 2020⁵³ y frente al decreto territorial, no hay reparo en su legalidad, pues el artículo 3º del acto remitido a control por parte del municipio de Ovejas, se ajusta a las previsiones del párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, aspecto que éste valga decir, no fue objeto de regulación especial en el Decreto Legislativo 440 de 2020 y que fue complementado y desarrollado posteriormente por el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020** que es citado expresamente por el decreto 057 de 2020 sometido a control, texto que se encuentra alienado con las normas de rango legal en que se fundamenta, ya que literalmente se indica que dicha habilitación se ejercerá en los estrictos términos del DL⁵⁴.

- **Artículo 4 del Decreto 057 del 2020.**

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

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

- **Artículo 5 del Decreto 057 del 2020.**

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

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

- **Artículo 6 del Decreto 057 del 2020.**

“ARTICULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición hasta que desaparezcan las causas de naturaleza

⁵³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

⁵⁴ Decreto 057 del 20 de marzo de 2020

(...)

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

sanitaria que le dieron origen a dicha declaratoria de urgencia.”

Al constatar que el decreto el Decreto N° 057 del 24 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Ovejas – Sucre, en su parte resolutive declara la URGENCIA MANIFIESTA indica en su artículo sexto que *“rige a partir de la fecha de su expedición hasta que desaparezcan las causas de naturaleza sanitaria que le dieron origen a dicha declaratoria de urgencia”*, es necesario realizar las 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.⁵⁵

- **Artículo 7 del Decreto 057 del 2020.**

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

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

- **Artículo 8 del Decreto 057 del 2020.**

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

Este numeral obedece a meras manifestaciones de cumplimiento a los mandatos legales, de publicidad de los actos administrativos de carácter general, conforme el artículo 65 del CPACA.

Conclusión. Conforme todo lo expuesto, la Sala Plena de este Tribunal concluye que el Decreto 057 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Ovejas, se ajusta a la legalidad en que debe fundarse. Empero, este juicio de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa respecto de las normas superiores que sirvieron de base para el estudio en esta sentencia.

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,

⁵⁵ Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en concordancia con el Decreto No. 537 del 12 de abril de 2020.

RESUELVE

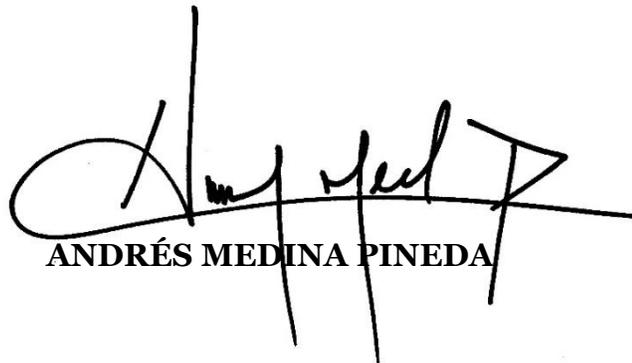
PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el Decreto N° 057 del 24 de marzo de 2020 expedido por el señor FREDDY ORLANDO RICARDO CANTILLO, en su calidad de Alcalde del Municipio de Ovejas – Sucre, por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo. Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar el examen de 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 Ovejas – Sucre y al Ministerio Público, 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,



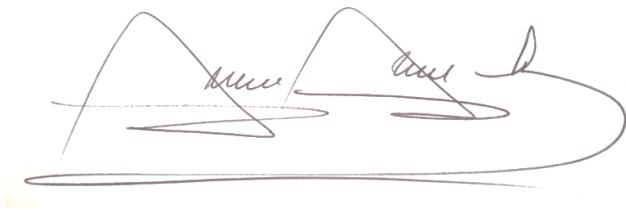
ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left and the letters 'RAC' on the right.

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'T' on the left and 'IJC' on the right, with a long horizontal line underneath.

TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS