



Bucaramanga, cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00201-00
Providencia	SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	Decreto núm. 019 (24 de marzo de 2020) "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE GUADALUPE – SANTANDER LAS DIRECTRICES EMITIDAS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA MEDIANTE DECRETO 440 DEL 20/03/2020 Y EN CONSECUENCIA SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA" proferido por el Alcalde Municipal
Notificaciones Electrónicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE SAN GIL – UNISANGIL: derechosangil@unisangil.edu.co</li> <li>- UNIVERSIDAD DE SANTANDER – UDES: notificacionesudes@udes.edu.co</li> <li>- MINISTERIO DEL INTERIOR: notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co</li> <li>- MINISTERIO PÚBLICO: dfmillan@procuraduria.gov.co</li> <li>- MUNICIPIO DE GUADALUPE: alcaldia@guadalupe-santander.gov.co</li> </ul>

Procede la Sala Plena a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

### I.- ACTO OBJETO DE CONTROL

El **Decreto Núm. 019 (24 de marzo de 2020)** "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE GUADALUPE – SANTANDER LAS DIRECTRICES EMITIDAS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA MEDIANTE DECRETO 440 DEL 20/03/2020 Y EN CONSECUENCIA SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA" proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, a continuación, se transcribe la integridad del texto:

**"EL ALCALDE DE GUADALUPE SANTANDER,** En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales conferidas en los numerales 1 y 2 del artículo 305 de la Constitución Política, y en especial de las conferidas en los artículos 43 de la ley 715 de 2001, artículo 202 de la ley 1801 de 2016, ley 1150 de 2007, ley 80 de 1993 y

### CONSIDERANDO:

Control Inmediato de Legalidad  
Expediente No. 680012333000-2020-00201-00  
Sentencia de Única Instancia

a. Que de conformidad con el artículo 20 (sic) de la Constitución Política, son fines 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”.

b. 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.

c. Que de conformidad con el artículo 209 de la Carta Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y se desarrolla con fundamentos en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

d. Que los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad pública y a gozar de un ambiente sano.

e. Que el artículo 40 de la Ley 489 de 1998 determina, que son finalidades de la función administrativa, buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, atendiendo a los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

f. Que en reunión del Consejo Municipal de Riesgo y Gestión del Desastre del Municipio de Guadalupe Santander, del día veinticuatro (24) de marzo de 2020, se emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Guadalupe, con ocasión del COVID-19.

g. Que el artículo 42 de la ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. El elemento común de estos eventos es que exigen atender la contingencia de manera inmediata, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera, para mantener la regularidad del servicio, y que impiden acudir a los procedimientos de selección públicos, es decir, a la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y mínima cuantía.

h. Que los supuestos que caben dentro de la categoría de urgencia manifiesta son: (i) situaciones relacionadas con los estados de excepción, es decir, con los estados de: a) guerra exterior. b) conmoción interior y c) emergencia económica, social y ecológica; y (ii) hechos de calamidad, fuerza mayor o desastres, es decir, circunstancias que pongan gravemente en riesgo la vida, la salud o la integridad de las personas, en los términos del artículo 64 del Código Civil.

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

j. Que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, establece 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.

Control Inmediato de Legalidad  
Expediente No. 680012333000-2020-00201-00  
Sentencia de Única Instancia

k. Que el tercer inciso del artículo 42 de la ley 80 señala que 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 de la entidad estatal.

l. Que el día 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional con el fin de coordinar esfuerzos en los países con contagio del COVID 2019.

m. Que el 6 de marzo del 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con COVID-19, que los países adaptaran sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encontraran, así mismo, invocó la adopción prematura de medidas con un único objetivo: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

n. Que el 11 de marzo del presente año, la organización mundial de salud elevó el coronavirus a nivel de pandemia, en respuesta a ello, el día 12 de marzo el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución N° 385 del 12/03/2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.

o. Que la pandemia cuenta con 3 fases: (i) preparatoria: desde el mismo momento en que la OMS expuso el primer caso de coronavirus, para lo cual es necesario mitigar su impacto en el país. (ii) contención: cuando llega el virus al país y empiezan a reportarse los diferentes casos de contagio, y (iii) mitigación: cuando ya se ha superado el nivel de casos y solamente se debe hospitalizar los casos graves y el resto con medidas de protección en casa. En virtud de lo anterior, se debe desplegar todas las actividades necesarias para dar manejo y respuesta a cada una de las fases descritas, con el fin de proteger la comunidad.

p. Que mediante Decreto 0192 del 13/03/2020 de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en el Departamento de Santander y se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con la ocasión de la situación de epidemiología causada por el Coronavirus (COVID-19).

q. Que mediante decreto 417 del 17/03/2020, la presidencia de la República declaró Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica.

r. Que el artículo 7 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, prevé: "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. (...)"

s. Que aun en observancia de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, así como en el deber de selección objetiva, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera, respecto de la necesidad de emprender acciones inmediatas tendientes a conjurar graves afectaciones que puedan generarse con la situación actual por el posible contagio del Coronavirus COVID-19, por razones puramente formales en circunstancias como la actual, verbo y gracia, el agotamiento de las etapas precontractual y contractual hasta la extensión previa del documento o texto, para la ejecución de actividades que han de hacerse de manera urgente e inmediata, sería negarle a la comunidad el legítimo derecho a ver satisfechas sus necesidades más apremiantes producto de la eventualidad o calamidad sufrida.

t. Que conforme a lo anterior se hace necesario declarar la urgencia manifiesta con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes en la salud de los Guadalupeños, que permita adelantar la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud y fortalecer la prevención del contagio del virus, evitando con ello que la solución llegue tardíamente.

En mérito de lo expuesto, se

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Adoptar las directrices emitidas por la presidencia de la República mediante decreto N° 440 DEL 20/03/2020, y en consecuencia, declarar la URGENCIA MANIFESTA en el Municipio de Guadalupe Santander, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para la atención inmediata de la emergencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Dado lo anterior y conforme a las circunstancias, se acudirá a la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.

**ARTÍCULO TERCERO:** Realícese por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesario para conjurar de manera efectiva la situación actual, conforme lo establece el artículo 42 de la ley 80 de 1993, art. 2.2.1.2.1.4.2., del Decreto 1082 de 2015 y demás disposiciones reglamentarias.

**ARTÍCULO CUARTO:** De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente de la urgencia manifiesta, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Santander, de conformidad al artículo 43 de la ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

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

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE:**

Dado en el Municipio de Guadalupe Santander, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)

ORIGINAL FIRMADO  
ELBERTO ALIRIO REYES SILVA  
Alcalde Municipal" (SIC)

**II.- EL TRÁMITE**

Se avocó conocimiento por medio de auto del 27 de marzo de 2020 y ordenó: (i) la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto Núm. 019 (24 de marzo de 2020), (ii) pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, (iii) invitar a entidades públicas y universidades a presentar su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días, y (iii) corrió traslado a la Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que rindiera concepto.

### **III.- INTERVENCIONES**

#### **1. Fundación Universitaria de San Gil - UNISANGIL**

La decana de la facultad de ciencias jurídicas y políticas, presenta concepto de legalidad dentro del proceso de la referencia, señalando que mediante el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 el Departamento Nacional de Planeación con la firma de todos los ministros, adopta medidas en materia de contratación estatal bajo la figura de la “Urgencia Manifiesta” facultando a las entidades del Estado para contratar bajo la modalidad de la contratación directa, el suministro de bienes, prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuya finalidad sea prevenir, contener o mitigar los efectos de la pandemia originada por el COVO-19, en virtud de lo cual el alcalde del Municipio de Guadalupe, expide el decreto municipal 019 de 24 de marzo de 2020.

Resalta que, revisado el tenor literal del decreto municipal, y el decreto contenido normativo que regula la expedición de dicho acto administrativo durante la vigencia del estado de excepción, se encuentra que este no fractura en ningún modo la normatividad vigente, por lo que deberá ser declarado legal.

#### **2. Universidad de Santander - UDES**

La facultad de derecho indica que el control inmediato de legalidad<sup>1</sup> al cual se someten los acuerdos expedidos, es un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para el efecto. Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

---

<sup>1</sup> Artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

De esa forma, refiere que el Decreto 019 del 2020 fue dictado por el alcalde municipal de Guadalupe que es la autoridad administrativa de ese ente territorial, por lo que se entiende cumplido el requisito, y por su parte el Tribunal Administrativo de Santander es competente para conocer del control inmediato de legalidad en virtud de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA. El marco jurídico que debe ser observado por el decreto analizado debe ser en particular, el Decreto Legislativo 440 del 2020 expedido por el Gobierno Nacional.

Anota que, se decretó la urgencia manifiesta en el municipio de Guadalupe, Santander, con el objeto de acudir al mecanismo de contratación directa para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia Covid-19, al igual que realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema de salud. Revisada la motivación del acto administrativo, se evidencia que este incluye una adecuada exposición de motivos, sustentada en la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional, y en la declaratoria mediante decreto 417 del 17/03/2020, por la presidencia de la República, del Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica.

Manifiesta que, es evidente la relación de conexidad entre el Decreto 019 del 2020 y los motivos que dieron lugar al mismo al determinar la necesidad de acudir en virtud de la urgencia manifiesta a la contratación directa para facilitar la contención del virus epidemiológico, que es la fundamentación del Decreto 440 del 2020, está adecuado a los fines estatales y hay proporcionalidad en las medidas tomadas mediante el decreto referido. En consecuencia, señor magistrado el Decreto 019 del 2020 expedido por el alcalde del municipio de Guadalupe, debe declararse ajustado a derecho.

### **3. Ministerio del Interior**

El Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana (E), refiere que en atención a la invitación del Tribunal a emitir concepto sobre el Decreto No. 019 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio por el cual se adoptan en el municipio de Guadalupe – Santander las directrices emitidas por la presidencia de la*

*república mediante decreto 440 del 20/03/2020 y en consecuencia se declara la urgencia manifiesta”* expedido por el Municipio de Guadalupe, manifiesta que, una vez revisado el contenido del acto administrativo, se evidencia que este hace referencia a la figura de la urgencia manifiesta que, a la luz del Estatuto de Contratación Administrativa, para poder acudir a la figura de la urgencia manifiesta, es requisito indispensable la existencia de algunas de las situaciones previstas en el artículo 42 de la precitada norma.

Resalta que, en atención a los fundamentos de hecho y derecho que motivaron el decreto objeto de consulta, se encuadra dentro de las referidas causales, razón por la cual conceptúa jurídicamente viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta. Ahora bien, frente a los procesos de contratación adelantados por el Municipio, advierte que no tiene competencia para emitir concepto en referencia a los trámites adelantados por el ente territorial.

#### **IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos adscrita al Despacho del suscrito Magistrado, manifiesta que una vez superado el análisis meramente formal de procedencia del control extraordinario (análisis efectuado en el auto que avocó conocimiento), en esta oportunidad procesal, es del caso definir si dicho control también es procedente a partir de un examen material o de fondo, esto es, en atención al contenido y alcance material del acto administrativo remitido para control. Y, en el evento de que la respuesta a esa primera pregunta sea afirmativa, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, corresponderá establecer si por parte de la administración municipal se violó alguno de los límites aplicables a la excepcional potestad reglamentaria -formal y materialmente- ejercida, de acuerdo con el marco jurídico pertinente, especialmente el que surge de los decretos legislativos adoptados en el marco del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

De conformidad con el tenor literal de los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., los presupuestos de procedibilidad meramente formal que debe reunir todo acto administrativo que pretenda ser

sometido al control inmediato de legalidad de competencia de un Tribunal Administrativo son los cinco siguientes: Primero: Que sea una medida de carácter general, esto es, “Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal (...) Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general”. Segundo: Que haya sido dictada en ejercicio de la función administrativa. Tercero: Que desarrolle los decretos legislativos. Cuarto: Que haya sido expedida durante el estado de excepción. Quinto: Que haya sido expedida por una entidad territorial.

En ese sentido, refiere que se trata de condiciones de procedibilidad meramente formales porque ninguna de ellas supone agotar un análisis a fondo del contenido material y alcance de la medida en cuestión, más allá del que a simple vista se aprecie a partir de los fundamentos invocados para su adopción y, en general, del tenor literal de la medida. Ciertamente, no de otra manera podría entenderse el tipo de análisis que el inciso primero del artículo 185 del C.P.A.C.A. le impone a los Tribunales Administrativos al momento de decidir si avocan o no conocimiento de un trámite caracterizado por ser “inmediato”.

Advierte que, cómo una lectura conjunta de los artículos 2 y 9 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 impone entender que, si bien, es cierto que, por decisión del legislador estatutario, con ocasión del estado de excepción se habilita a los mandatarios del orden nacional y territorial para tomar cierto tipo de decisiones administrativas, estas pueden ser, o bien adoptadas en ejercicio de competencias ordinarias o bien adoptadas en ejercicio de competencias extraordinarias, claro está, en uno y otro caso bajo el entendido de que son estrictamente necesarias para desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional.

Resalta que, mediante auto dictado por la Consejera de Estado María Adriana Marín el 20 de abril de 2020 en el expediente 11001-03-15-000- 2020-00960-00(CA) B, se resolvió, por solicitud del Agente del Ministerio Público, reponer el auto por medio del cual había avocado conocimiento y, en su lugar, no hacerlo, luego de reconsiderar que la medida remitida, en realidad, era el

desarrollo de las competencias ordinarias previstas en los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta.

Puntualiza que, no sobra decir que no están exentas de control judicial las medidas que, aunque dictadas en desarrollo de los estados de excepción, materialmente correspondan al ejercicio de poderes meramente ordinarios o, en términos de la Corte Constitucional, derivados de la “instituciones de la normalidad”. Ciertamente, respecto de ellas, que por obvias razones serán la generalidad en el nivel territorial, serán procedentes los medios de control ordinarios de conocimiento de la jurisdicción especializada.

Sintetiza que, se puede sostener que la procedibilidad del control inmediato de legalidad que es competencia de los Tribunales Administrativos está condicionada, por una parte, por las mencionadas cinco exigencias de tipo formal que se examinan al momento de avocar conocimiento de la medida y, por otra, por un requisito de fondo cuyo estudio bien puede reservarse para la etapa final del trámite y que está referido al contenido material de la medida, en cuanto supone verificar a fondo que se trate del ejercicio de un poder extraordinario del Estado o de una facultad excepcional del Gobierno y no del despliegue de una competencia ordinaria. Esto, porque de tratarse de una medida ordinaria, se insiste, su control judicial será el ordinario.

De otra parte, en el asunto concreto señala el marco normativo de la urgencia manifiesta, esto es, artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; artículo 2, numeral 4, literal a), de la Ley 1150 de 2007; artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015; artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, observado que las medidas adoptadas por el Municipio de Guadalupe para el mantenimiento de la normalidad en su territorio, las implementó su Alcalde *mediante los poderes ordinarios* que le otorga el Estado, previamente estatuidos y que el propio ordenamiento jurídico de excepción ha previsto como trasladables al estado de excepción en el que fueron adoptadas, y concluye que al tenor de lo previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, el control del Decreto 019 del 24 de marzo de 2020 no es el inmediato de

legalidad sino el de nulidad simple, y solicita al Magistrado Ponente y a los demás integrantes de la Sala que se declare improcedente.

## V.- CONSIDERACIONES

### 1. Competencia de la Sala Plena

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, corresponde a esta Corporación en Sala Plena el estudio 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 de su jurisdicción-

### 2. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar: ¿Si el medio de control avocado resulta procedente para analizar de fondo, y si esta ajustado a derecho el Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020)<sup>2</sup> proferido por el alcalde de Guadalupe – Santander?

**Tesis de la Sala Plena:** Si, en razón a que el **Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020)** cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, debido a que fue expedido por autoridad administrativa y en desarrollo de uno o más Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y asimismo, se encuentra ajustado materialmente a los presupuestos jurídicos del estado de excepción, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el **Decreto**

---

<sup>2</sup> “Por medio del cual se adoptan en el municipio de Guadalupe – Santander las directrices emitidas por la presidencia de la república mediante decreto 440 del 20/03/2020 y en consecuencia se declara la urgencia manifiesta”

**Legislativo 440 de 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», estableciendo el uso de medios digitales (i) para el trámite de los procesos de contratación, así como de procesos sancionatorios y (ii) para optimalizar la contratación estatal con el propósito de hacer más ágil la adquisición de bienes y servicios en el marco de la Emergencia declarada; y estableció que con ocasión del estado de emergencia, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entendía comprobado el **hecho que daba lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales**, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 y para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud, asimismo, se resalta que la Corte Constitucional, asumió su conocimiento de control automático de constitucionalidad a través del auto del 31 de marzo de 2020 dentro del expediente RE-236.

### **3. Marco Normativo y Jurisprudencial**

#### **3.1 Naturaleza y procedencia del control inmediato de legalidad**

La Constitución Política de Colombia al establecer los estados de excepción (artículos 212, 213 y 215), determinó diferentes mecanismos de control tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse las decisiones que los declaran, los desarrollan (decretos legislativos) y las medidas generales dictadas ejercicio de la función administrativa y con fundamento en los mismos, siendo la finalidad de esos controles la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en la norma superior y la Ley estatutaria para su ejercicio.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad esta previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, siendo un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la **declaratoria de los estados de excepción** en cualesquiera de sus modalidades. La citada norma, le atribuyó la competencia

del **control de legalidad** a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional, regla que fue nuevamente reproducida en el artículo 136 y en el numeral 14 del artículo 151, en concordancia con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, la Jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que, en cuanto a su procedencia, la letra del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. *En primer lugar*, debe tratarse de un acto de contenido general; *en segundo*, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, *en tercero*, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Por consiguiente, el control inmediato de legalidad es inmediato e integral y se ejerce frente a: *“(i) Los decretos que declaran el estado de excepción. (ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y (iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”*. Al respecto de los dos primeros incisos i) y ii), le corresponden a la Corte Constitucional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad<sup>4</sup>, asimismo, para el control de las medidas señaladas en el inciso iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional.

Igualmente, en la sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>5</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó los presupuestos

<sup>3</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

<sup>4</sup> La Constitución Política de Colombia regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

*«La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:*

*(...)*

*En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:*

*"De acuerdo con esta regla son **tres los presupuestos** requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. **Que se trate de un acto de contenido general.***
- 2. **Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y***
- 3. **Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción».** (Negrilla para la ocasión)*

*Es de resaltar que estos presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad y su alcance fueron nuevamente reiterado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944).*

Del mismo modo, este control inmediato de legalidad ha sido caracterizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, así:

*"(i) Su carácter **jurisdiccional**, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su **integralidad**, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"<sup>7</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye*

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos””;

(iii) Su **autonomía**, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

(iv) Su **inmediatez o automaticidad**, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que

“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley

*misma, no una demanda formal*<sup>8</sup>.

(v) Su **oficiosidad**, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

(vi) El tránsito a **cosa juzgada relativa** que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su **compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios** a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos” (Negrilla fuera de texto original).

Así mismo, la Ley 137 de 1994<sup>9</sup>, es clara en prescribir dentro del **control material o de fondo** que las facultades a que se refiere esa norma no pueden

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00.

<sup>9</sup> “**ARTÍCULO 9o. USO DE LAS FACULTADES.** Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

**ARTÍCULO 10. FINALIDAD.** Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

**ARTÍCULO 11. NECESIDAD.** Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

**ARTÍCULO 12. MOTIVACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD.** Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

**ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD.** Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan

ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se **cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad**, entre otros, y el **juicio de conexidad material**<sup>10</sup>, esto es, en el estado de emergencia económica, social o ecológica, el artículo 215 dispone que mediante tal declaración 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*” y que dichos decretos “*deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*”.

#### **4. Análisis del acto objeto de control del control inmediato de legalidad.**

##### **4.1 Presupuestos de procedibilidad**

##### **✓ Que se trate de un acto de contenido general**

De la revisión del Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe - Santander, se advierte que en éste se desarrollan las siguientes medidas: (i) adopta las directrices emitidas por la presidencia de la República mediante Decreto No. 440 del 20/03/2020, y declara la urgencia manifiesta en el municipio, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para la atención inmediata de la emergencia derivada de la propagación del COVID19, (ii) autoriza la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 y (iii) faculta a la Secretaría de Hacienda Municipal para que efectúe los movimientos presupuestales que resulten necesario para conjurar de manera efectiva la situación actual, conforme lo estable el artículo 42 de la ley 80 de 1993, artículo 2.2.1.2.1.4.2., del Decreto 1082 de 2015. En

---

conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

**ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN.** Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil”.

<sup>10</sup> Este juicio se establece directamente en la Constitución y se desarrolla en varias disposiciones de la ley estatutaria

este sentido, la Sala Plena anota que las disposiciones contenidas en el decreto objeto de control son de carácter general, como quiera que es un acto administrativo a través del cual se declara la urgencia manifiesta a efectos de poder acudir a formas de contratación más expeditas y en desarrollo de los medios digitales y sus estipulaciones se dirigen a todos los residentes del Municipio de Guadalupe, con la finalidad de optimalizar la contratación estatal para hacer más ágil la adquisición de bienes y servicios en el marco de la Emergencia declarada.

✓ **Que el acto administrativo general sea expedido en el ejercicio de la función administrativa**

En el caso concreto el Municipio de Guadalupe – Santander, corresponde a una entidad territorial por expresa disposición constitucional (artículo 286). Además, al revisar el texto del Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020), es claro, que fue expedido en ejercicio de la función administrativa de dirigir y organizar la contratación pública del municipio, frente a lo cual el Consejo de Estado<sup>11</sup> ha sostenido la actividad contractual regulada en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, constituye ejercicio de la función administrativa, actividad que en este caso se concreta en la declaratoria de la urgencia manifiesta, sumado a que la Constitución Política en su artículo 314 establece que “*En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...*” y a su vez, el artículo 315 estipula que las funciones del alcalde, entre ellas, la dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

✓ **Que se trate de un acto administrativo general en ejercicio de la función administrativa con la finalidad de desarrollar los decretos legislativos dictados en el estado de emergencia económica, ecológica y social**

Se tiene que el Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020) expedido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, es un acto de carácter

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Veinticinco - consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Providencia del dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01827-00

general dictado por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del *Decreto Legislativo* 440 de 20 de marzo de 2020, dictado durante el Estado de Excepción, establecido a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020<sup>12</sup> “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, el cual se expidió en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, “*en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 137 de 1994*”, razón por la cual, el citado decreto municipal es proferido en desarrollo de los decretos legislativos referidos, no solo porque los menciona dentro de los fundamentos normativos para su expedición, sino también porque el concepto jurídico de la “*urgencia manifiesta*” tuvo en este caso como causa directa el estado de excepción del artículo 215 de la Constitución Política, tal como lo ha advertido en múltiples pronunciamientos el Consejo de Estado<sup>13</sup>.

#### 4.2 Aspectos Materiales

Una vez realizado el análisis formal del asunto se procede al estudio de la conexidad material que establece las medidas adoptadas que guardan relación con los hechos o motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente, criterio que prescribe directamente la Constitución Política de Colombia y se desarrolla por la Ley 137 de 1994, la cual dispone que dentro del control material o de fondo de las facultades a que se refiere esa norma se deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, en otros.

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Comunicado No. 21 (mayo 20 y 21 de 2020) declaró la exequibilidad del 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”, por cumplir los presupuestos formales y materiales exigidos por la constitución política y la ley estatutaria de los estados de excepción. Expediente RE-232 - Sentencia C-145/20 (mayo 20) M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>13</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Veinticinco - consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Providencia del dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01827-00; Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Sala 18 Especial de Decisión. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Auto del siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01686-00(CA)A; Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión No. 9. Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Auto del treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01174-00(CA)

Así las cosas, para la Sala Plena, se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, por medio del cual se adoptan las directrices emitidas por la presidencia de la República mediante Decreto legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020 y declara la urgencia manifiesta en ese municipio y el Decreto Legislativo referido “*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*”, expedido durante el estado de excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, evidenciándose que, guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que lo sustentan, y especialmente el referido Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, pues se emite en vigencia del estado de emergencia, y se encamina al desarrollo de medidas tendientes a evitar la propagación del virus COVID19; así pues, sus radios de actuación tienden a garantizar la continuidad de los procedimientos establecidos para la contratación estatal, y refuerza medidas ordinarias existentes.

Igualmente, en cuanto a la conexidad se observa el vínculo existente entre los motivos expuestos en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 para declarar el estado de emergencia y las previsiones del Decreto legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020, el cual es adoptado por el Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020), el cual busca conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia COVID-19 y evitar la extensión de sus efectos, adoptando el uso de los medios digitales (i) para el trámite de los procesos de contratación, así como de procesos sancionatorios y (ii) para optimalizar la contratación estatal con el propósito de hacer más ágil la adquisición de bienes y servicios en el marco de la Emergencia declarada; y estableció que con ocasión del estado de emergencia, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entendía comprobado el hecho que daba lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 y

para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

Ahora bien, tal y como señaló este Tribunal<sup>14</sup> en el marco del primer Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, se expidió el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptaron las siguientes medidas:

*“i) se dispone la realización, a través medios electrónicos, de audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección garantizando el acceso a los proponentes, control, y a cualquier ciudadano interesado en participar (artículo 1), ii) se dispone la realización, a través de medios electrónicos, de audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en artículo de la Ley 1474 de 2011, garantizando el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía (artículo 2), iii) se autoriza a las Entidades Estatales, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspender los procedimientos de selección; y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, se dispone que las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas, (artículo 3), iv) dispone que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (artículo 4), v) se dispone, como mecanismos de agregación de demanda de excepción, que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma (artículo 5), vi) dispone que cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal (artículo 6), vii) dispone 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. Las actuaciones contractuales*

<sup>14</sup> Expediente 680012333000-2020-00227-00. Medio de control: inmediato de legalidad. Magistrada Ponente Claudia Patricia Peñuela Arce.

*adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios” (artículo 7), viii) en relación con la adición y modificación de contratos estatales, consagra que todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor; propósito para el cual, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia; disposición que dispone se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente, señalando expresamente que, una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (artículo 8), ix) dispone que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 616 del Estatuto Tributario (artículo 9) y x) autoriza, durante el término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica, al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993 (artículo 10), xi) el 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 (artículo 11)”.*

Al confrontar las anteriores medidas, con las disposiciones del Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020) se evidencia que este acto administrativo adopta sus directrices y declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guadalupe – Santander, el cual incorpora parámetros en materia de contratación estatal que guardan armonía y preservan, entre otros, los derechos a la vida y a la salud, al debido proceso y la defensa, y principios como el de publicidad y transparencia, así como los establecidos en el artículo 209 Constitucional. Por tales motivos, el decreto objeto de estudio supera estos juicios de prohibición de arbitrariedad y el de intangibilidad<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. En igual sentido, el artículo 4.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 27 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos regulan en el marco del derecho internacional de los derechos humanos los poderes de excepción, siendo estas regulaciones las que prescriben los derechos intangibles, es decir, aquellos que no pueden ser objeto de suspensión, ni siquiera bajo un régimen de excepción. Entonces, este juicio o criterio va

Sumado a que el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo del 2020 y el Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020), expresan las razones por las cuales se adoptaron las medidas atendiendo al criterio de necesidad para alcanzar los fines que dieron lugar a tal declaratoria, esto es, cumple con los requisitos consagrados en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, resultado las determinaciones adoptadas proporcionales a la gravedad de los hechos que, causando la crisis, dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, de conformidad con la “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En cuanto al requisito de temporalidad, se constata que el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo del 2020 se expidió en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, puesto que este último se publicó en el diario oficial 51.259 del 17 de marzo de 2020 y rigió por el término de treinta (30) días calendario contados a partir de su publicación, esto es, hasta el 15 de abril de 2020. Por su parte, el Decreto legislativo citado se expidió el 20 de marzo de 2020, es decir, dentro del referido plazo, y el Decreto Municipal núm. 019 (24 de marzo de 2020) no señala el término de duración de la medida, resultando notorio de acuerdo a los motivos del mismo y el Decreto Legislativo que la contratación autorizada estará vigente por el tiempo necesario para superar la crisis acaecida por la propagación de la pandemia COVID-19, esto es, mientras se superan los efectos de las circunstancias excepcionales que desencadenaron la emergencia, siendo importante resaltar que, el Decreto 537 del 12 de abril de 2020<sup>16</sup> agrega las disposiciones emitidas por el Decreto 440 al régimen ordinario, ampliando las medidas establecidas ya no por el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica, sino por el término establecido en la Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, es decir, hasta el día 30 de mayo del presente año.

---

dirigido a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles, según lo dispuesto en el texto superior, los tratados internacionales y la ley estatutaria.

<sup>16</sup> "Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

Por último, se hace importante precisar que, si bien es cierto la figura jurídica de la urgencia manifiesta en la contratación pública está contenida en las normas legales y especiales, esto es, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y Ley 137 de 1994, entre otras, el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo del 2020 estableció disposiciones que implicaron el uso de un poder excepcional para complementar las regulaciones ordinarias en materia de contratación estatal, esto es, el uso de medios digitales para el trámite de los procesos y optimización de la contratación con el propósito de hacer más ágil la adquisición de bienes y servicios en el marco de la Emergencia declarada, estableciendo que los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entendía comprobado el hecho que daba lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 y para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

Por las razones referidas, el Decreto Núm. 019 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, se encuentra ajustado a derecho mientras produjo efectos.

En mérito de lo expuesto la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

## VI.- FALLA

**PRIMERO.- DECLÁRASE** ajustado a derecho, mientras produjo efectos, el Decreto núm. 019 (24 de marzo de 2020) proferido por el Alcalde Municipal de Guadalupe – Santander, de conformidad a la razones dadas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO.- Notifícase** la presente sentencia por medios electrónicos y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

**Parágrafo.** El Municipio de Guadalupe – Santander, también debe publicar en su portal web esta decisión.

**TERCERO.- Archívase** el expediente, una vez en firme esta providencia, previas las constancias de rigor y **obsérvase** el Acuerdo PCSJA20-11567<sup>17</sup> del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala Plena virtual Acta No. 51 de 2020.  
Herramienta Microsoft Teams.

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)  
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO  
Magistrado

*Salvamento de voto*  
(Adoptado por medio electrónico)  
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR  
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)  
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO  
Magistrado

(Aprobado y adoptado por medio electrónico) (Aprobado y adoptado por medio electrónico)  
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE  
Magistrado Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)  
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR  
Magistrado

<sup>17</sup> “Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”