



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4**

**Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-02931-00  
RESOLUCIÓN No. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020 *“Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -COVID-19 – del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD – y se adoptan otras disposiciones”.*  
**Norma a controlar:**  
**Entidad autora:** UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD -  
**Tema:** Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

**AUTO DE ÚNICA INSTANCIA**

Se procede a avocar el conocimiento oficioso del control inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO 2020**, expedida por el **DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES** –en adelante UNGRD-, *“Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -COVID-19 – del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD – y se adoptan otras disposiciones”.*

**I. ANTECEDENTES**

1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19)<sup>1</sup> como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**<sup>2</sup>, bajo ese criterio informó que los *“coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que puede llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.”*<sup>3</sup>.

2. Según dicho Organismo Mundial una **ESPII** se define en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) como *“un evento extraordinario (...) que constituye*

1 Acrónimo del inglés *coronavirus disease* 2019. Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020.

2 Organización Mundial de la Salud (OMS), Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), Tercera Edición, pág. 7. Citado en la página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social.

3 *ibidem*.





*un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada.”<sup>4</sup>*

Según ese concepto, se concluye que *“la situación es: (i) grave, súbita, inusual o inesperada; (ii) tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado; y, (iv) puede necesitar una acción internacional inmediata.”*<sup>5</sup>

3. En todos los continentes se han determinado casos de Coronavirus (COVID-19), siendo el primero confirmado en Colombia el 6 de marzo de 2020.

4. El **12 DE MARZO DE 2020**, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **RESOLUCIÓN N°. 3857** *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9ª de 1979, el Decreto 780 de 2016 y el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional, la OMS desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

**“Artículo 1º.** Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

**Artículo 2º.** Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

2.6. Mod. art. 2º Res. 407 de 2020. **Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo y el trabajo en casa.** (Negrillas fuera de texto).

(...).”

5. El 17 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, profirió el **DECRETO N°. 417** *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:

4 Consultado el 8 de junio de 2020. Página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS). <https://www.who.int/features/qa/39/es/>

5 *Ibidem*.

6 Consultado el 8 de junio de 2020. Página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

7 Modificada parcialmente por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020.



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

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

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

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

6. El **21 DE MARZO DE 2020** por medio de **DECRETO LEGISLATIVO 444 DE 2020**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público creó el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME – en atención a la necesidad de recursos adicionales que se requieren para implementar las medidas tendientes a conjurar la expansión de la pandemia, en especial, los requeridos para la atención en salud para afrontar la emergencia sanitaria, dentro de la declaratoria del estado de excepción.

7. Mediante **DECRETO LEGISLATIVO 559 DE 15 DE ABRIL DE 2020** se creó una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -COVID 19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyo fin es hacer frente a las consecuencias generadas por la emergencia sanitaria. La referida norma dispone las condiciones bajo las cuales serán administrados los recursos del FOME que se destinen para financiar la adquisición de bienes, servicios, obras, y en general, todas las medidas que se adopten para mitigar y evitar la expansión de la pandemia y las causas económicas y sociales de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

8. A través de la **RESOLUCIÓN 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020** la UNGRD adoptó el manual de contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias del Covid – 19 del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD- y fijó otras disposiciones.

9. El 3 de julio de 2020 la Secretaría General del Consejo de Estado remitió al Despacho de la Magistrada Ponente la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020**, para proceder al control inmediato de legalidad sobre la misma.

## II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer la legalidad de 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**, por parte de las **autoridades nacionales**.

Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión<sup>8</sup>.

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la autoridad administrativa a la autoridad judicial o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la autoridad administrativa del reenvío o ante su silencio. Bajo este entendido la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que:

“Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la *“jurisdicción rogada”* -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo”<sup>9</sup>.

Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”* (art. 136 inc. 1° CPACA).

En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad es la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020**, *“Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID-19 – del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD – y se adoptan otras disposiciones”*, en cuyo contenido se adoptó el manual de contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias – Covid 19 – del FNGRD -, se fijaron sus procedimientos y competencias, las condiciones precontractuales y contractuales, entre otros.

En ese contexto, se advierte que se trata de un acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal<sup>10</sup>, se dirige a todas las personas naturales y/o

<sup>8</sup> Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 26 de septiembre de 2019, exp. 11001-03-24-000-2010-00279-00, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia en la que se cita la decisión del 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



jurídicas del orden nacional y/o internacional que tengan por objeto acceder a los procesos de selección, contratos, acuerdos o convenios que celebre la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias –COVID 19-, y cuya autoría es de una autoridad nacional, como lo es el **Director General de la Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD -11**. Lo anterior, según lo consagrado en el **PARÁGRAFO 1 DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 1523 DE 2012**<sup>12</sup>, en virtud de la cual se adoptó la política nacional de la gestión del riesgo de desastres y el **ARTÍCULO 11 DEL DECRETO 4147 DE 2011**<sup>13</sup>, por el cual se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD -.

Su naturaleza jurídica y su misión está dada bajo los parámetros de ser una entidad pública “... *con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; la cual tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres...*”<sup>14</sup>.

Ahora bien, dentro de la motivación del acto en conocimiento de legalidad se mencionan el **DECRETO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia, el **DECRETO LEGISLATIVO 444 DE 21 DE MARZO DE 2020**, por el cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME-, cuya finalidad consiste en atender las necesidades de recursos para la atención en salud y el **DECRETO 559 DE 25 DE ABRIL DE 2020** con el cual se creó la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -COVID 19 -, cuyo manual de contratación se adoptó por medio de la resolución objeto de control.

---

10 “...se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros”. Corte Constitucional sentencia C-620 de 2004, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

11 La competencia para expedir el acto se sustentó en el artículo 6, numeral 22 del Decreto 4107 de 2011, en virtud del cual le corresponde “Ejercer las funciones que el presidente de la República le delegue o la ley le confiera, y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal le hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como las que hayan sido delegadas en funciones del mismo.”.

12 **ARTÍCULO 48. ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN.** El Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres será administrado y representado, en los términos previstos en el artículo 3o del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. Además se tendrá en cuenta en el manejo del Fondo las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

**PARÁGRAFO 1o.** La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, de que trata el Decreto 4702 de 2010.

13 **Artículo 11. Funciones de la Dirección General.** Son funciones de la Dirección General, las siguientes:

1. Dirigir, orientar y controlar las actividades conducentes al cumplimiento de los objetivos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y ejercer su representación legal.
2. Coordinar la formulación y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para la gestión del riesgo de desastres.

(...).

14 Artículo 1 del Decreto 4147 de 2011.





Teniendo determinados los extremos indicados y los factores competenciales, a saber:

-El factor del **sujeto autor**: autoridad del orden nacional, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD -, a través del Director General de la entidad.

-El factor del **objeto**: acto general contenido en la **RESOLUCIÓN N°. 0296 de 4 de mayo de 2020**, en tanto el acto administrativo de carácter general ha sido concebido por el Consejo de Estado<sup>15</sup> y la Corte Constitucional<sup>16</sup> como la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que, mediante el empleo de enunciados abstractos, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de sujetos indeterminados, punto central para la identificación de este tipo de actos y que corresponden a este acto que se escruta.

-El factor **motivación o causa**: se expide, entre otros, con fundamento en el **DECRETO 417 DE 2020**, que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y en los **DECRETOS LEGISLATIVOS 444 Y 559 DE 2020**, devenidos en forma directa de la declaratoria de estado de excepción.

Es claro que el Consejo de Estado es competente en única instancia, para asumir el conocimiento del asunto por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020**, mediante la cual, se adoptó el manual de contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias – Covid 19 -, creada por medio de Decreto 559 de 2020, se establecieron disposiciones relativas al procedimiento precontractual y contractual, entre otras.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “*plano*”<sup>17</sup>, por cuanto la misma normativa contencioso administrativa impone la remisión o la solicitud por parte del juez para que se envíe al proceso los soportes documentales previos contenidos en los antecedentes administrativos del acto que se escruta, junto con todas las pruebas que la entidad tenga en su poder y que pretenda hacer valer y los antecedentes administrativos del acto, como se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

### III. RESUELVE

15 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 2011-00271-00. M.P. María Elizabeth García González. Sentencia de 18 de junio de 2015.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.

17 Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.





**PRIMERO. AVOCAR** el conocimiento, en única instancia, en vía de **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **RESOLUCIÓN N°. 0296 de 4 de mayo de 2020** “*Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -COVID-19 – del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD – y se adoptan otras disposiciones*”, expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD -.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a su representante judicial o a quien haga sus veces y a la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD -**, a través de su Director o de quien haga sus veces, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem.

**TERCERO. NOTIFICAR** este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem.

**CUARTO. NOTIFICAR** este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y, en atención a la coyuntura del COVID-19, al **MINISTERIO PÚBLICO**, de conformidad con los artículos 171 y 185 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem. **CÓRRASE** traslado sin necesidad de auto que así lo disponga.

**QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO**, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos del Consejo de Estado, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020**.

Esas intervenciones de terceros, debido a la coyuntura del COVID-19, se recibirán vía email al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado.



**SEXTO. CORRER** traslado por diez (10) días a la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD** -, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA -teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado, dentro del cual, dicha entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020**.

**SÉPTIMO. SEÑALAR** a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD - que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020**, deberá aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° de la norma en cita.

**OCTAVO. ORDENAR** a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD -, que a través de su página web oficial, publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente causa. La Secretaría General del Consejo de Estado, la requerirá para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

**NOVENO. INVITAR** a las instituciones universitarias en general, para que si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien, sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 0296 DE 4 DE MAYO DE 2020**, expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD -.

**DÉCIMO.** Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

