



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00644-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Resolución 0273 de 2025, Ministerio de Defensa Nacional

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA CUARTA ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente Pedro Pablo Vanegas Gil

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2025-00644-00
Entidad: Ministerio de Defensa Nacional
Objeto de control: Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025, Ministerio de Defensa Nacional

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala Cuarta Especial de Decisión del Consejo de Estado ejerce el control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, de la Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025 «[p]or la cual se declara la urgencia manifiesta en el Ministerio de Defensa Nacional y sus Unidades Ejecutoras, se efectúa delegación especial y se dictan otras disposiciones».

I. ANTECEDENTES

1.1. Decreto 0062 del 24 de enero de 2025²

1. En virtud de lo dispuesto en los artículos 213³ de la Constitución Política, 34⁴ de la Ley 137 de 1994 y el concepto de orden público al que alude la Corte

¹ En adelante CPACA.

² «Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar». Mediante sentencia C - 148 de 2025, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad parcial del referido decreto.

³ «Artículo 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar».

⁴ «Artículo 34. Declaratoria del estado de conmoción interior. Cuando se presente una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, de conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros podrá declarar el Estado de Conmoción Interior.

El decreto declaratorio determinará el ámbito territorial de la Conmoción Interior y su duración, que no podrá exceder de 90 días».



Constitucional en la sentencia C-802 de 2002, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 0062 de 2025, con la finalidad de:

Artículo 1. Declarar el estado de conmoción interior, por el término de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander; y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Artículo 2. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. De la lectura del decreto, se advierte que el **presupuesto fáctico** lo estableció en la región del Catatumbo⁵, en el área metropolitana de Cúcuta⁶ y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. A su vez, se tuvieron en cuenta, entre otros, factores como: i) los valores ecológicos y geológicos de la zona, ii) la presencia de grupos armados y delincuenciales organizados, iii) la SU-020 de 2022 de la Corte Constitucional que declaró el estado de cosas inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos en el acuerdo de paz y, iv) la intensificación de la perturbación extraordinaria del orden público en el referido territorio.

3. Respecto al **presupuesto valorativo** se indicó, entre otros aspectos, que la grave situación «de crisis alimentaria» derivada del «pacto entre organizaciones armadas ilegales frente a la repartición del negocio ilícito y la entrada de compradores al territorio», de la región del Catatumbo ha impactado a la población civil y con ello a las instituciones estatales, lo cual hace imprescindible la adopción de medidas extraordinarias que «permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como garantizar el respeto de los derechos fundamentales».

4. Luego el decreto da cuenta de los presupuestos de necesidad e insuficiencia de las medidas ordinarias, para finalmente señalar que, ante los problemas estructurales y el riesgo para la estabilidad institucional, se justifica la declaratoria del estado de conmoción interior, con el fin de «adoptar mecanismos y herramientas inmediatas que permitan conjurar la crisis y evitar su agravamiento,

⁵ Nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.

⁶ Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.



sin perjuicio de las políticas públicas necesarias para abordar las causas estructurales a largo plazo».⁷

1.2. Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025⁸

5. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 211 de la Constitución Política, 12 de la Ley 80 de 1993, 9 de la Ley 489 de 1998 y 28.1 de la Resolución de Delegación 4223 de 2022, el Ministerio de Defensa Nacional expidió la resolución objeto de control, «[p]or la cual se declara la urgencia manifiesta en el Ministerio de Defensa Nacional y sus Unidades Ejecutoras, se efectúa delegación especial y se dictan otras disposiciones».

6. Como sustento normativo y jurisprudencial del acto, la cartera ministerial invocó los artículos 2 y 211 de la Constitución Política, 12 y 42 de la Ley 80 de 1993, 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, 3 numeral 13 del Decreto 1874 de 2021, el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, la Circular Conjunta 014 de 2011 de la Contraloría General de la República y la sentencia C-772 de 1998 de la Corte Constitucional.

7. Todo lo anterior para garantizar la vida y la salud de la población en la región del Catatumbo⁹, en el área metropolitana de Cúcuta¹⁰ y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, así como de los miembros de las fuerzas militares y dar continuidad al servicio de defensa y seguridad nacional.

8. Bajo ese entendido el acto **declaró la urgencia manifiesta** «para celebrar los contratos que resulten indispensables para atender las actividades sobrevinientes con ocasión de la declaratoria de la conmoción interior».

9. Partiendo de lo anterior, el Ministerio de Defensa Nacional, en el acto que se revisa (art. 1, parágrafo primero), dispuso que los delegatarios contractuales, señalados en la Resolución de Delegación 4223 de 2022 y en aquellas que la modifiquen o aclaren, podrán «celebrar los contratos que se estimen necesarios en atención directa a sus funciones y competencias, para atender las necesidades al interior de sus propias unidades ejecutoras y dependencias en relación con el restablecimiento del orden público y la protección y garantía de los derechos de la población civil en la región del Catatumbo».¹¹, hasta cuando el gobierno nacional dé por finalizado el estado de conmoción interior¹².

⁷ «[...] Que, en consecuencia, se hace necesario adoptar herramientas jurídicas y materiales extraordinarias para fortalecer el control del espacio aéreo en general, las capacidades de los servicios de inteligencia y policía judicial de la Fuerza Pública, así como el funcionamiento de la rama judicial para que su actividad sea efectiva y oportuna».

⁸ El acto fue remitido por correo del 6 de febrero de 2025 a la Secretaría General del Consejo de Estado, por parte de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional.

⁹ Nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.

¹⁰ Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

¹¹ Artículo 1. Parágrafo 1.

¹² Artículo 4.



10. En esa medida, se precisaron las circunstancias que deben tenerse en cuenta, en virtud de la referida declaración de urgencia manifiesta, a saber:

- a. La declaración de urgencia manifiesta se realiza sin perjuicio de que las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional deban: i) valorar sus capacidades y provisiones, ii) justificar la procedencia, causas y necesidad de los contratos celebrados con ocasión de la urgencia manifiesta y, iii) adelantar los procedimientos correspondientes, contemplados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- b. Las unidades ejecutoras y dependencias del Ministerio de Defensa Nacional deben garantizar la adquisición de bienes y servicios con observancia de la dinámica de los precios reales del mercado.

11. A su vez, se indicó que el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, los Segundos Comandantes de cada una de las Fuerzas Militares, el Director General de Sanidad Militar y el Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional en lo que atañe a la Unidad de Gestión General, **ejercerán control sobre las contrataciones realizadas al amparo de la declaración de urgencia manifiesta, garantizando el adecuado y correcto uso de la contratación directa por parte de los delegatarios contractuales.**¹³

12. Asimismo, se establecieron los lineamientos relacionados con el mencionado control y, tratándose de los funcionarios encargados¹⁴ se estipuló lo siguiente¹⁵:

- a. El delegatario contractual que realice alguna contratación al amparo de la declaratoria de urgencia manifiesta rendirá semanalmente, según corresponda, un informe sobre los procesos de contratación adelantados.
- b. Deben hacer seguimiento, acompañamiento, control y verificación de las acciones que sean adoptadas por cada delegatario contractual en la respectiva dependencia y, en especial, realizarán la verificación de que no existan otros mecanismos de contratación, como acuerdos marco de precios o adquisición en grandes superficies.
- c. Tienen el deber de rendir informes quincenales sobre las contrataciones celebradas, así como las labores de seguimiento y control al despacho del ministro de defensa.
- d. Deben remitir semanalmente un listado de todos los contratos suscritos con ocasión de la declaratoria de emergencia, especificando objeto, valor, plazo de ejecución y contratista al despacho del ministro de defensa. Además, el referido listado se publicará semanalmente en la página *web* del Ministerio de Defensa Nacional como mecanismo de transparencia contractual.

13. Seguidamente, se indicó que los contratos o convenios interadministrativos que tengan como finalidad atender la conmoción interior, «no requerirán del concepto previo de que trata el numeral 2.1 del manual de contratación y de

¹³ Artículo 2.

¹⁴ i) el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, ii) el Segundo Comandante de su respectiva Fuerza, iii) al Director General de Sanidad Militar y, iv) al Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional.

¹⁵ Artículo 3.



convenios expedido por el Ministerio de Defensa». Además, se precisó que cada delegatario será responsable del cumplimiento «estricto» del ordenamiento jurídico en la celebración de los referidos negocios jurídicos.¹⁶

14. Por último, se dispuso que quienes suscriban contratos con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, deberán conformar los expedientes contractuales y tendrán que remitirlos a la Contraloría General de la República para el ejercicio del control fiscal.¹⁷

1.3. Actuaciones procesales

15. Por auto del 13 de febrero de 2025¹⁸ el magistrado ponente avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia y dispuso: i. fijar aviso en la Secretaría General del Consejo de Estado en el que se comunicara la existencia del proceso y se indicara la oportunidad para pronunciarse sobre la legalidad del acto a controlar, ii. solicitar al Ministerio de Defensa Nacional el envío de los antecedentes administrativos y, iii. correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

1.4. Intervenciones

1.4.1. Ministerio de Defensa Nacional¹⁹

16. La coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional de ese ministerio sostuvo que, de conformidad con el Decreto 0062 de 2025²⁰ fue necesario adoptar medidas extraordinarias en materia contractual para garantizar la estabilidad institucional, que permitan adquirir de forma expedita los bienes y servicios asociados al cumplimiento de sus funciones.

17. Señaló que el inciso 2 del artículo 42 del Estatuto General de Contratación permite declarar la urgencia manifiesta en la actividad contractual pública de una entidad estatal mediante acto administrativo motivado, «con miras a restablecer el orden público», por lo cual se expidió la Resolución 0273 de 2025 ante la imposibilidad de acudir a las modalidades ordinarias de contratación.

18. Sostuvo que el acto sometido a control atiende las exigencias formales y materiales requeridas para su legalidad.

19. Explicó que la Resolución 0273 de 2025 fue expedida por el ministro de Defensa Nacional en atención a las facultades dispuestas en los artículos 211 de

¹⁶ Artículo 5.

¹⁷ Artículo 6.

¹⁸ Índice 4 Samai.

¹⁹ Índice 12, Samai.

²⁰ «Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar».



la Constitución Política, 12 de la Ley 80 de 1993, 9 de la Ley 489 de 1998 y 28.1 de la Resolución de Delegación nro. 4223 de 2022.

20. Así mismo, precisó que los artículos 21 de la Ley 1150 de 2007 y 12 de la Ley 80 de 1993 atribuyen a los jefes y representantes de las entidades la facultad de delegar total o parcialmente la contratación en servidores públicos que se desempeñen en los cargos de los niveles directivo o asesor. Asimismo, el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 indica que las autoridades administrativas pueden transferir el ejercicio de sus funciones en sus colaboradores o en otras autoridades.

21. De otro lado, el artículo 3, numeral 13 del Decreto 1874 de 2021 establece que el ministro de Defensa Nacional puede «delegar en dependencias y servidores públicos, el ejercicio de las funciones que considere necesarias» para la prestación del servicio encomendado.

22. Adicionalmente, mencionó que la Resolución de Delegación 4223 de 2022 contempla que los delegatarios contractuales «podrán celebrar los contratos que estimen necesarios en atención directa a sus funciones y competencias, para atender las necesidades al interior de sus propias unidades ejecutoras y dependencias en relación con el restablecimiento del orden público».

23. Añadió que el acto a controlar cumple con los requisitos formales²¹ y fue expedido en desarrollo del Decreto 0062 de 2025²², de acuerdo con el cual es necesario adoptar medidas extraordinarias en materia contractual con el fin de agilizar la ejecución de los recursos requeridos para el logro de la estabilidad institucional.

24. Luego, adujo que la resolución atiende el criterio de conexidad porque guarda relación con las causas que conllevaron la declaratoria del estado de conmoción interior, por lo que se requieren mecanismos extraordinarios que permitan la adquisición expedita de bienes y servicios en torno a la prestación del servicio público encargado al Ministerio de Defensa Nacional y también de proporcionalidad²³, al concluir que busca «conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción declarado como consecuencia de la crisis en el Catatumbo».

²¹ Encabezado y fecha, epígrafe, invocación de las normas de competencia y que facultan la declaratoria de urgencia manifiesta, parte resolutive y firma de quien lo suscribe.

²² «Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar».

²³ Aludió que el acto «es proporcional para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción declarado como consecuencia de la crisis en el Catatumbo».



1.4.2. Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado

25. Rindió concepto en el cual concluyó que la Resolución 0273 de 2025 cumple con las exigencias formales y sustanciales y está ajustada a derecho.

26. Para fundar su manifestación se refirió al marco constitucional y legal de los Estados de Excepción y a la finalidad y requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.

27. En lo demás, explicó que la Resolución 0273 de 2025 es pasible del control inmediato de legalidad porque fue proferida por el Ministerio de Defensa Nacional, que es del orden nacional y pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público.

28. Resaltó que se trata de un acto de carácter general y contiene medidas dirigidas a «un conjunto de unidades delegadas ejecutoras del presupuesto que desde lo funcional están comprometidas para garantizar que la Fuerza Pública en los territorios en los que se declaró la conmoción interior puedan adelantar las operaciones militares para atender la extraordinaria situación de orden público sobreviniente».

29. Señaló que el acto que se analiza se sustenta en el Decreto 0062 de 2025 y en atención a la necesidad de adelantar gestiones a fin de adoptar medidas contractuales extraordinarias para agilizar la ejecución de recursos necesarios para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana y, con ello restablecer el orden público en la región del Catatumbo.

30. Sostuvo que la resolución cumple todos los requisitos formales que permiten su identificación, como son el número, la fecha, las facultades que determinan su expedición, las consideraciones, motivación, objeto, la causa finalidad, el articulado y está firmado.

31. En cuanto al criterio de conexidad consideró que la norma a controlar acoge los postulados del Decreto Legislativo 0062 de 2025, y no limita garantías constitucionales ni de carácter internacional y tampoco vulnera el contenido de la ley estatutaria de los estados de excepción.

32. En este punto, destacó que la resolución resulta consonante con el decreto de estado de conmoción interior y no desborda las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, por el contrario, en su criterio, afirmó que «resulta lógico que las unidades ejecutoras del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional asuman medidas extraordinarias para que la Fuerza Pública en la región donde fue declarada la conmoción interior cuente con sus capacidades administrativas y logísticas que les permita cumplir los cometidos previstos en la legislación extraordinaria durante el término allí establecido».



33. Sumado a lo anterior, afirmó que el acto es concordante con la Ley 80 de 1993, en lo relacionado con la urgencia manifiesta.

34. De igual manera, encontró que las medidas adoptadas en la resolución resultan proporcionales e idóneas «para conjurar la grave situación de orden público que motivó la conmoción interior decretada por el Gobierno Nacional», pues se requiere de la «adquisición expedita de bienes y servicios para atender la situación de orden público y su efectivo restablecimiento en la región donde se declaró la conmoción interior».

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

35. El Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad contra la Resolución 0273 de 2025 expedida por el Ministerio de Defensa Nacional²⁴, de conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994²⁵ y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)²⁶, el cual es de conocimiento de las Salas Especiales de Decisión de la Sala Plena de la Corporación, de conformidad con los artículos 23²⁷, 29.3²⁸ y 42²⁹ del Acuerdo 80 de 2019 y la decisión adoptada en sesión virtual 10 de 1 de abril de 2020.

2.2. Problema jurídico

36. Corresponde a la Sala de Decisión determinar si la Resolución 0273 de 2025 atiende las exigencias constitucionales y legales conforme los criterios del control inmediato de legalidad.

37. Para resolver los anteriores cuestionamientos se estudiará: i. la naturaleza jurídica del estado de conmoción interior y su declaratoria, ii. los elementos del

²⁴ Entidad pública del orden nacional que hace parte del sector central de la administración pública, de conformidad con la Ley 489 de 1998.

²⁵ 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. [...]

²⁶ 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.

²⁷ Artículo 23. Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

²⁸ Artículo 29. Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: (...) 3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

²⁹ Artículo 42. Convocación a sesiones. La convocatoria a las sesiones de las Salas, Secciones y Subsecciones se hará previa y públicamente por escrito en el que se mencionarán lugar, día, hora y orden del día. En caso de urgencia la citación podrá ser verbal, de lo que se dejará testimonio en el acta.



control inmediato de legalidad y, iii) el contenido de la Resolución 0273 de 2025 del Ministerio de Defensa Nacional.

2.3. Naturaleza del estado de conmoción interior y su decreto

38. La Constitución Política de 1991, en su capítulo sexto refiere a los estados de excepción y en el artículo 213 al de conmoción interior, que en palabras de la Corte Constitucional es uno de los «regímenes del derecho constitucional de excepción que, una vez satisfechos los presupuestos fijados por el constituyente, puede ser declarado de manera facultativa por el Presidente de la República»³⁰ con la firma de los ministros -factor de competencia-, en todo el territorio o una parte -factor territorial- y por 90 días que pueden prorrogarse en dos oportunidades iguales -factor temporal-.

39. Los presupuestos a satisfacer para la declaratoria del estado de conmoción interior son: i. la existencia de una situación anormal de gravedad que genere perturbación del orden público -fáctico-, ii. que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana -valorativo-, y iii. que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias o de las autoridades de policía.

40. La adopción de la medida deberá, además, atender los principios de: i. necesidad, motivado en la situación de grave peligro, las circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad a través de los poderes ordinarios, ii. proporcionalidad, pues las medidas deberán afrontar estrictamente la amenaza que se cierne sobre el Estado, iii. temporalidad, se declarará por 90 días prorrogables por dos periodos iguales, y iv. legalidad, acorde con las disposiciones legales y constitucionales y las normas de derecho internacional.

41. Ahora bien, dentro de las facultades conferidas excepcionalmente al presidente de la República en el marco del estado de conmoción interior, están la restricción a derechos y garantías fundamentales siempre y cuando no se afecte su núcleo esencial y se justifique en las medidas para conjurar la situación de anormalidad, a la divulgación de información por medios masivos de comunicación que pueda generar peligro grave o inminente para la vida de los civiles, a reuniones que perturben el orden público, entre otras.

42. En cuanto al decreto que contiene la declaratoria, tanto la Corte Constitucional³¹ como el Consejo de Estado³² han indicado que tiene la connotación de legislativo, en la medida en que llevan la firma del presidente y los ministros, tienen fuerza material de ley, son dictados bajo facultades extraordinarias y tienen control automático ante el alto tribunal constitucional.

³⁰ Sentencia C-802 de 2002 de la Corte Constitucional.

³¹ Sentencias C-876 de 2022, C-176 de 2009, entre otras.

³² Sentencias de 30 de julio de 2013, exp. 11001-03-24-000-2005-00170-01, de 10 de noviembre de 2021, exp. 11001-03-15-000-2021-03459-00, de 27 de mayo de 2020, exp. 11001-0315-000-2020-00964-00, entre otros.



2.4. El control inmediato de legalidad (CIL) y sus elementos

43. El medio de control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20³³ de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136³⁴ del CPACA como un mecanismo judicial diseñado para examinar la legalidad de las medidas de carácter general, dictadas por autoridades del orden nacional y territorial, en ejercicio de su función administrativa para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

44. El control es oficioso, automático e inmediato, y corresponde a las autoridades que profieran los actos remitirlos a la autoridad judicial competente, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

45. El trámite del CIL es autónomo e independiente del análisis y de la conclusión que la Corte Constitucional profiera al estudiar los respectivos decretos legislativos que declaró el estado de excepción, en que se funda el acto objeto de estudio.

46. El estudio es integral, en tanto examina que el acto atienda los criterios formales³⁵ y materiales relacionados con la conexidad de las medidas con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y su proporcionalidad.

47. Es necesario precisar que la sentencia que se dicte hace tránsito a cosa juzgada relativa y las normas o argumentos no abordados en el marco del control inmediato de legalidad pueden alegarse con el ejercicio de los medios de control de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad.

2.5. Caso concreto

48. La Sala Cuarta Especial de Decisión del Consejo de Estado procede a abordar el control inmediato de legalidad de la Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025, expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, en los términos que se exponen a continuación.

³³ «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.

Inciso 3o. INEXEQUIBLE».

³⁴ «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».

³⁵ Precisar la competencia, identificar el acto, dar cuenta de las facultades, las consideraciones, destinatarios y su objeto.



2.5.1. Sobre los requisitos de forma del acto administrativo objeto de control

49. En este punto, resulta procedente estudiar la competencia para dictar la Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025, así como su motivación y los requisitos formales del acto.

50. La Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025, fue expedida por el Ministerio de Defensa Nacional en virtud de los artículos 211³⁶ de la Constitución Política, 12³⁷ de la Ley 80 de 1993, 9 de la Ley 489 de 1998³⁸ y 28.1³⁹ de la Resolución de Delegación 4223 de 2022.

51. Pues bien, de la normativa previamente señalada se tiene que, los jefes y representantes legales de las entidades estatales tienen la posibilidad de delegar la función de contratación, lo cual guarda estrecha relación con el contenido de la resolución objeto de análisis, pues el ministro de defensa delegó la función de contratar a los delegatarios referidos en la Resolución nro. 4223 de 2022, en virtud de la declaración de urgencia manifiesta.

52. Bajo ese entendido, **la Sala encuentra que el ministro de defensa nacional tenía la competencia legal y constitucional para emitir el acto administrativo enjuiciado, en tanto que, la decisión allí contenida tuvo como**

³⁶ «ARTÍCULO 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios».

³⁷ «ARTÍCULO 12. DE LA DELEGACIÓN PARA CONTRATAR. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> <Inciso adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso».

³⁸ «ARTÍCULO 9o. DELEGACIÓN. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

PARÁGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos».

³⁹ «ARTÍCULO 28. COMPETENCIA REMANENTE DEL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL. Sin perjuicio de la facultad de reasumir las competencias delegadas a través de la presente Resolución y de la asignación de funciones para la expedición de los actos de trámite e impulso a que hace referencia el presente acto, el Ministro de Defensa Nacional mantendrá como competencia remanente en materia de contratación administrativa lo siguiente:

28.1. Contrataciones de urgencia manifiesta.

[...]



fundamento los artículos de la normativa previamente citada, los cuales contemplan **expresamente la facultad de delegar la celebración de contratos**.

53. Sumado a lo anterior, se resalta que, en el acto administrativo objeto de estudio se relacionó a los funcionarios que tienen la obligación de ejercer control sobre las contrataciones que se realicen en virtud de la declaración de urgencia manifiesta, particularmente al jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, los segundos Comandantes de cada una de las Fuerzas Militares, el director general de Sanidad Militar y el secretario general del Ministerio de Defensa Nacional en lo que atañe a la Unidad de Gestión General, los cuales, coinciden en su integridad con los funcionarios referidos en la Resolución nro. 4223 del 23 de junio de 2022⁴⁰, mediante la cual «se delegan unas funciones y competencias relacionadas con la contratación de bienes y servicios con destino al Ministerio de Defensa Nacional, unas funciones de carácter administrativo y se dictan otras disposiciones».

54. Ahora, se pone de presente que el acto administrativo fundamentó su origen en el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025⁴¹ y, particularmente, en «la necesidad de adoptar medidas extraordinarias en materia contractual con el objeto de agilizar la ejecución de los recursos requeridos para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana en la región del Catatumbo y en el área metropolitana de Cúcuta», lo cual **da cuenta de su motivación** y con ello, la exposición de consideraciones jurídicas y fácticas que lo sustentan.

55. Aunado a lo anterior, en el acto administrativo que se estudia, se puntualizó que, en aras de garantizar las labores propias del Ministerio de Defensa Nacional, tratándose de la situación de orden público que se suscita en la región del Catatumbo⁴², en el área metropolitana de Cúcuta⁴³ y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, resulta necesario acudir a las delegaciones a las que haya lugar en materia de contratación para adquirir de manera expedita bienes y servicios, teniendo en cuenta la correcta ejecución de los recursos para atender la conmoción.

56. Bajo ese entendido, esta Sala de Decisión encuentra que, el acto administrativo objeto de control guarda relación con la situación fáctica que dio lugar a su expedición, lo cual permite evidenciar su congruencia, pues la declaratoria de conmoción interior en la región del Catatumbo⁴⁴, en el área

⁴⁰ Verificado en: <https://contentinstancepaginaweb-paginawebmdn.cec.ocp.oraclecloud.com/content/published/api/v1.1/assets/CONTDEC785D58D764347869128EA0F81659D/native/RESOLUCIO%CC%81N+4223+DE+2022.pdf?channelToken=86fd5ad8af1b4db2b56bfc60a05ec867>

⁴¹ «Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar».

⁴² Nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.

⁴³ Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

⁴⁴ Nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.



metropolitana de Cúcuta⁴⁵ y, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, llevó a la necesidad de ejecutar acciones que permitieran atender las circunstancias de orden público, que para el caso particular se materializó con la delegación de contratación en los funcionarios correspondientes del Ministerio de Defensa Nacional.

57. Finalmente, esta Sala de Decisión encuentra que la Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025⁴⁶ cumple con los requisitos formales propiamente dichos, en tanto que, es un acto de contenido general, abstracto e impersonal porque aborda los aspectos relacionados con la declaratoria de urgencia manifiesta y la necesidad de delegar la contratación en la entidad y, fue emitido en ejercicio de la función administrativa por el ministro de Defensa Nacional.

58. Aunado a lo anterior, se pone de presente que el acto administrativo objeto de control contiene el encabezado respectivo, número, fecha, competencia, normativa en la que se funda, así como la materia objeto de pronunciamiento, la parte resolutive, vigencia y firma de quien lo suscribe.

2.5.2. Sobre los requisitos de fondo del acto administrativo objeto de control

59. En este acápite, la Sala de Decisión se pronunciará sobre el examen de conexidad entre las medidas adoptadas en la Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025 y las circunstancias fácticas y jurídicas que se derivan de la declaratoria de conmoción interior contemplada en el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025⁴⁷ y, se abordará el juicio de proporcionalidad con el que se pretende identificar la razonabilidad de los postulados contemplados en el acto administrativo objeto de control⁴⁸.

60. Pues bien, el acto administrativo objeto de control **declara la urgencia manifiesta** en el Ministerio de Defensa Nacional para atender la emergencia derivada del estado de conmoción interior⁴⁹ (art. 1.o) y, en consecuencia, **dispone que los delegatarios contractuales**, en listados en la Resolución 4223⁵⁰ del 23 de junio de 2022⁵¹, **podrán celebrar contratos** requeridos para la atención directa de acuerdo con sus funciones y competencias, **para atender las necesidades de sus propias unidades ejecutoras y dependencias, restablecer el orden**

⁴⁵ Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

⁴⁶ Se precisa que el acto administrativo fue publicado en la página web del Ministerio de Defensa Nacional: <https://www.mindefensa.gov.co/ministerio/contratacion/resoluciones>

⁴⁷ «Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar».

⁴⁸ Al respecto, consultar: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión 4. Sentencia del 12 de abril de 2021. Radicado: 11001-03-15-000-2021-00086-00. MP: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁴⁹ En nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra. Además, Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y en el departamento del Cesar los municipios de Río de Oro y González.

⁵⁰ Como aquellos actos administrativos que la modifiquen.

⁵¹ «Por la cual se delegan unas funciones y competencias relacionadas con la contratación de bienes y servicios con destino al Ministerio de Defensa Nacional, unas funciones de carácter administrativo y se dictan otras disposiciones».



público y propender por la protección y garantía de los derechos de la población civil⁵² (párrafo primero).

61. En esa medida, se advierte que la motivación principal del acto que se analiza fue la declaratoria de conmoción interior en la región del Catatumbo⁵³, en el área metropolitana de Cúcuta⁵⁴ y, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, debido a la alteración de orden público que se suscitó en dicho territorio, lo cual desencadenó en la necesidad de acudir a decisiones extraordinarias para mitigar las circunstancias que pudieran elevar la afectación del normal desarrollo de las instituciones, particularmente del Ministerio de Defensa Nacional.

62. Bajo esa óptica, la Sala de Decisión encuentra que el ministro de Defensa Nacional, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, con la resolución analizada, en sus artículos 1 y 2, decidió declarar la urgencia manifiesta y delegar la contratación directa⁵⁵ en «delegatarios contractuales», enlistados en la Resolución 4223 de 2022.

63. Lo anterior para garantizar que la prestación del servicio no resultara afectada, máxime si se tiene en cuenta que el propósito principal de esta última está encaminado a «garantizar la vida y la salud de la población [...] así como la de los miembros de las FF.MM.» y, «dar continuidad al servicio público de defensa y seguridad nacional».

64. Así las cosas, resulta evidente que el acto administrativo objeto de control guarda **conexidad con el objeto por el cual fue emitido**, dado que, la alteración de orden público que se suscitó en el territorio que abarca la región del Catatumbo⁵⁶, el área metropolitana de Cúcuta⁵⁷ y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, requerían de la intervención expedita de las instituciones estatales, particularmente del Ministerio de Defensa Nacional,

⁵² En nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra. Además, Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y en el departamento del Cesar los municipios de Río de Oro y González.

⁵³ Nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.

⁵⁴ Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

⁵⁵ «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».

⁵⁶ Nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.

⁵⁷ Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.



precisamente por las actividades que esta última desarrolla con el propósito de defender la seguridad del país y sus habitantes.

65. En el entendido de que en materia contractual la urgencia manifiesta permite la contratación directa, la cual busca agilizar los procesos tendientes a la obtención de bienes y servicios y dada la situación que conllevó la declaratoria del estado de conmoción interior, resulta palmario que se trata de una medida que se dicta en procura de conjurar la situación que aqueja a la población que habita los territorios ya referenciados.

66. Sobre la conexidad exigida en materia de los controles inmediatos de legalidad, resulta relevante poner de presente que esta Corporación ha puntualizado que las decisiones adoptadas en medio de una situación de excepción **deben estar suficientemente sustentadas desde el punto de vista jurídico y fáctico**⁵⁸, aspecto que, a juicio de esta Sala resulta estructurado, tal como se expuso en líneas anteriores.

67. Bajo ese entendido, en el acto administrativo objeto de control es posible determinar que la urgencia manifiesta y la delegación de la contratación en los funcionarios⁵⁹ que hacen parte del Ministerio de Defensa Nacional, deviene necesaria y acorde con las circunstancias fácticas y normativas que se desarrollaban en el referido territorio, pues ello permitiría la adquisición de bienes y servicios de manera expedita.

68. Sumado a lo ya dicho, esta Sala de Decisión debe mencionar que la resolución analizada fijó los precisos lineamientos que los delegatarios deben atender para poder adelantar los procesos contractuales en debida forma, es así como el artículo 3.º prevé las obligaciones de rendir informes de las contrataciones realizadas, para su seguimiento, acompañamiento, control y verificación. Así como su publicación en la página *web* oficial del Ministerio de Defensa Nacional.

69. Mientras que el artículo 6.º impone que de cada contrato se conforme un expediente que contenga copia de la Resolución 273 de 2025 y, los antecedentes técnicos y administrativos, los cuales deberán ser remitidos a la Contraloría General de la República, para que adelante el control fiscal de su competencia.

70. En relación con este mismo aspecto, el artículo 5.º de la Resolución 273 de 2025 (en análisis), da cuenta de que los procesos contractuales deben adelantarse bajo la modalidad de contratación directa, lo que justifica que dicho precepto permita que no se requiera del concepto previo al que refiere el manual de

⁵⁸ Ibidem. «En este presupuesto de conexidad, el llamado a emerger es el control de calificación jurídica, pues superado el control formal de comprobación o constatación de los hechos [...] se requiere que esos hechos reciban una calificación jurídica con la que se determine si ese hecho jurídicamente sí viabilizaba la expedición del acto que se controla y lo ingresa al ámbito de la necesidad como previsión para adoptar las decisiones tendientes a solucionar la situación de excepción, por lo que deben expresar con claridad las razones jurídicas por las cuales adopta las medidas que contiene y el por qué son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias excepcionales».

⁵⁹ Los cuales se encuentran expresamente relacionados en la Resolución 4223 del 23 de junio de 2022.



contratación y convenios del Ministerio de Defensa Nacional⁶⁰, pues de aplicarse esta exigencia, la celeridad que busca la declaratoria de urgencia manifiesta perdería su finalidad y propósito.

71. A su vez, se advierte que, el artículo 4.º del acto objeto de análisis establece un límite temporal, dado que la competencia delegada para suscribir contratos se conservaría «hasta cuando el Gobierno Nacional dé por finalizado el estado de conmoción interior».⁶¹

72. De lo anterior es posible colegir que, la resolución objeto de análisis contempló las medidas necesarias para conjurar la crisis que se desató en la región del Catatumbo y que llevó a la declaratoria de conmoción interior, motivo por el cual, **la Sala encuentra acreditada la debida conexidad entre el referido acto administrativo y los supuestos fácticos y jurídicos que lo sustentan.**

73. Así mismo, de su contenido se da cuenta de todos los mecanismos de control y vigilancia dispuestos para que la delegación y la contratación se realice de conformidad con el ordenamiento jurídico que regula estas materias, de lo cual esta Sala de Decisión debe concluir que, para lo que incumbe a este medio de control inmediato de legalidad el factor de conexidad se encuentra debidamente acreditado.

74. Ahora, en cuanto al juicio de **razonabilidad y proporcionalidad** de las medidas, resulta necesario precisar que, este consiste en verificar la «relación de medio a fin que debe acompañar esta clase de actos que se expiden dentro del marco del estado de emergencia»⁶², esto es, el equilibrio entre las circunstancias fácticas que dieron lugar al estado de excepción y las medidas que se adopten para contrastarlas.

75. Partiendo de lo anterior, la Sala encuentra que las medidas relacionadas en el acto administrativo objeto de control resultan proporcionales con la situación fáctica y jurídica que se pretende atender, en tanto que, tienen como finalidad darle continuidad a la prestación del servicio público de defensa de manera expedita, a través de los delegatarios, quienes tendrán en su órbita funcional el trámite contractual al que haya lugar, hasta cuando se dé por terminada la conmoción interior.

76. En esa línea, se evidencia que las medidas adoptadas en el mentado acto administrativo no desbordan los límites constitucionales y legales, así como tampoco difiere del objeto por el cual se declaró la conmoción interior en la región

⁶⁰ «CONCEPTO PREVIO PARA CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS Y PARA LA CONTRATACIÓN QUE REQUIERA RESERVA PARA SU ADQUISICIÓN».

⁶¹ Sobre el particular, se pone de presente que mediante el Decreto 467 de 2025, a partir del 24 de abril del mismo año se levantó el estado de conmoción interior declarado en el Decreto 0062 de 2025, en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

⁶² Ibidem.



del Catatumbo, pues lo que realmente se busca es continuar con la prestación del servicio público del Ministerio de Defensa Nacional y con ello, retornar el orden público y garantizar la seguridad de los habitantes del referido territorio.

77. Aunado a lo anterior, se pone de presente que en el acto administrativo que se estudia, se establecieron los mecanismos de control que deben activarse con el propósito de supervisar la actividad contractual que fue delegada por el ministro de Defensa Nacional en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta, lo cual permite evidenciar que las medidas adoptadas no resultan arbitrarias, se encuentran debidamente sustentadas y están supeditadas a la fiscalización de la misma entidad e incluso de la Contraloría General de la República.

78. Así las cosas, esta Sala de Decisión observa que las medidas adoptadas en el acto administrativo que se examina: i) no contradice y tampoco se extralimita frente a la declaratoria de conmoción interior en la región del Catatumbo⁶³, en el área metropolitana de Cúcuta⁶⁴ y, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, ii) es compatible con el ordenamiento jurídico y, particularmente, con las funciones que detenta el Ministerio de Defensa Nacional y, iii) contribuye a solventar las circunstancias de orden público que acontecieron en el referido territorio.

79. Bajo ese entendido, las medidas contenidas en la Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025 guardan relación con las situaciones fácticas y jurídicas que lo sustentan, por lo que no se trata de decisiones arbitrarias e infundadas, con las que se evidencie el desconocimiento de las normas constitucionales y legales, y tampoco la vulneración de derechos fundamentales.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: Declarar la legalidad de la Resolución 0273 del 5 de febrero de 2025, expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, por los motivos expuestos en la presente providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, archivar el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

⁶³ Nororiente de Norte de Santander, municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El tarra, Tibú y Sardinata y los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra.

⁶⁴ Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00644-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Resolución 0273 de 2025, Ministerio de Defensa Nacional

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Presidente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Magistrado

Ausente con permiso

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Magistrado

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»