



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PLENA DE DECISIÓN  
Magistrado ponente (E): Pedro Olivella Solano**

Montería, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00120.00
<b>Actos Objeto de Control</b>	<b>DECRETO 170 DE 24 DE MARZO DE 2020</b> PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN JOSÉ DE URÉ “ <i>Por el cual se declara la urgencia manifiesta por calamidad pública en el municipio de San José de Uré con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19; así mismo se declara la calamidad pública por la temporada seca e intenso verano y se dictan otras disposiciones</i> ”
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARAR PARCIALMENTE AJUSTADO A DERECHO EL ACTO OBJETO DE CONTROL.</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a proferir sentencia de **única instancia** en el control inmediato de legalidad del Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San José de Uré – Córdoba.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de San José de Uré - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

**a) Acto administrativo objeto de control**

El texto del citado acto administrativo sometido a control, es el siguiente (se transcribe literalmente):

**“DECRETO 0170  
(24-03-2020)**

**“Por el cual se declara la urgencia manifiesta por calamidad pública en el municipio de San José de Uré con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19; así mismo se declara la calamidad pública por la temporada seca e intenso verano y se dictan otras disposiciones”**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN JOSÉ DE URE CÓRDOBA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en especial las contenidas en los Artículos 2, 49, 314, 315 de la Constitución política de Colombia, el Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el Decreto único reglamentario 780 de 2016, la Ley 1801 de 2016, los Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) numeral 4 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, Ley 1523 de 2012 y demás normas concordantes y**

**CONSIDERANDO**

(...)

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO:** Declarar la Urgencia Manifiesta por calamidad pública en el Municipio de San José de Uré Córdoba con el propósito de adoptar las medidas necesarias para prevenir,

identificar en forma temprana, atender rehabilitar a los posibles casos de infectados por el Corona virus (COVID 19), hasta el día 30 de mayo de 2020.

**ARTICULO SEGUNDO:** Conminar a las diferentes secretarías adscritas a la Administración central para que presenten el listado de necesidades probadas y soportadas al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y atención de desastres, con la finalidad de adelantar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para conjurar la situación calamitosa que vive la población Uresana.

**ARTICULO TERCERO:** Ordenar a la Secretaría de Gobierno Municipal la remisión de los expedientes de contratación derivados en virtud de la presente declaratoria en atención con lo previsto en el Artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

**ARTICULO CUARTO:** Ordenar a la Secretaría de Hacienda municipal en coordinación con las demás dependencias del Municipio, adelantar las acciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en marco de la presente declaratoria.

**ARTICULO QUINTO: Declarar situación de CALAMIDAD PUBLICA en el** municipio de San José de Uré por el termino de sesenta (60) días, prorrogables por el mismo tiempo con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para atender la situación de emergencia presentada a raíz del intenso verano y prevenir consecuencias más lamentables por el desabastecimiento de agua potable en las comunidades, tanto del casco urbano como zona rural de San José.

**ARTICULO SEXTO:** El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, elaborará, coordinará y aprobará el Plan de Acción específico para contrarrestar el intenso verano, el cual contendrá acciones con el propósito de rehabilitación, y será de obligatorio cumplimiento.

**ARTICULO SEPTIMO:** Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas, que demandan actuaciones inmediatas de parte de la Administración Municipal, el municipio podrá celebrar convenios y/o contratación de obras, compra de equipos, suministro de materiales y demás elementos insumos que se requieran para conjurar y mitigar los efectos de la sequía con relación al desabastecimiento de agua potable para consumo humano.

**ARTICULO OCTAVO:** Autorizar a la Secretaría de Hacienda Municipal para realizar los traslados presupuestales internos que se requieran y que garanticen los recursos necesarios para la realización de obras civiles, el suministro de materiales y demás elementos e insumos que se requieran con la finalidad de conjurar la situación de excepción presentada y prevenir simultáneamente los hechos generadores de riesgo.

**ARTÍCULO NOVENO:** Una vez celebrados los contratos declaratorios de la Calamidad Pública, materia de este acto administrativo, remítase los mismos y el presente Decreto, junto con los antecedentes administrativos de actuación y de la prueba de los hechos a la Contraloría Departamental de Córdoba, en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 43 de la Ley 80 de 1.993.

**ARTICULO DECIMO:** La Declaratoria de Calamidad Pública deberá estar superada y terminada sus efectos una vez el Comité Municipal de Gestión de Riesgo y Desastre del municipio, mediante acta declare que se han superado los eventos que han dado lugar a la declaratoria

**ARTICULO UNDECIMO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá una vigencia hasta la finalización del tiempo por el cual fue declarada la calamidad pública, tanto para la contención del COVID-19 como para contrarrestar el intenso verano, o hasta que no existan las causas que dieron origen al mismo.

## **PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en el municipio de San José de Uré a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2020.

**CUSTODIO LIBORIO ACOSTA URZOLA**  
Alcalde Municipal"

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

### **1. Admisión de la demanda**

Con auto del 2 de abril de 2020 se admitió el proceso de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de San José de Uré – Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad a fin de que cualquier

ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

## **2. Intervenciones**

No hubo intervención alguna dentro de la oportunidad legal concedida para el efecto.

## **3. Concepto del Ministerio Público**

El señor Procurador 124 Judicial II designado ante esta Corporación, intervino de manera oportuna solicitando se declarara la improcedencia del medio de control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción; hizo referencia a lo que denominó "situación de normalidad institucional: Estado de emergencia declarado por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 de 2020"; y a lo que denominó "situación de anormalidad institucional: Estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020 y medidas cuya adopción fue contemplada.

Seguidamente se refirió al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con el cual se declaró el estado de emergencia económica y social, y trayendo apartes de los considerandos de dicho decreto legislativo, arguye que las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción fueron económicas y sociales, por lo que las medidas legislativas excepcionales a implementar son esencialmente de contenido económico, con miras a obtener los recursos que demanda la atención de las más apremiantes necesidades sociales y económicas para, de esta manera, superar la crisis. Que adicionalmente y con el propósito de garantizar el normal funcionamiento de las instituciones, se contemplaron medidas relacionadas con trámites judiciales y administrativos, lo cual implicaba expedir de manera excepcional normas con fuerza de ley que modificaran los procedimientos existentes. Así, con carácter enunciativo y de manera general se justificaron en el mismo Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, algunas medidas económicas y procedimentales, competencia ordinaria del Congreso de la República, en tiempos de normalidad.

Explica entonces, que coexisten parcialmente en el tiempo dos situaciones claramente diferenciadas; i) la emergencia sanitaria (12 marzo de 2020 hasta 30 de mayo de 2020), desatada por la propagación de virus Covid-19, y lo cual busca ser impedido por el Gobierno mediante medidas sanitaria previstas en la legislación ordinaria, y que si bien ello representa una anomalía, la misma encuadra dentro del estado de normalidad institucional, por lo que las medidas administrativas para conjurarla derivan de la legislación general, de modo que el control judicial de las mismas debe llevarse cabo mediante los medios de control de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, según el caso. Y ii) la crisis económica y social, situación de carácter excepcional (art. 215 Constitución), que afirma fue desatada no solo por los efectos nocivos de las medidas policivas tomadas en virtud de la emergencia sanitaria para detener el contagio, sino también los elevados costos que demanda subsidiar a la población más vulnerable y la dotación del sistema sanitario del País, costos cuya atención se vio afectada por los menores ingresos del fisco, a raíz de la caída repentina de los precios internacionales del barril de petróleo. Para enfrentar esta crisis fue declarado el estado de emergencia social y económica, por lo que el presidente de la República podrá acudir en primer lugar a sus atribuciones ordinarias y, de no ser éstas suficientes o eficaces, ejercerá de Legislador Excepcional, expidiendo al efecto decretos legislativos.

Aduce entonces, que al coexistir las mencionadas situaciones, se requiere adoptar diferentes medidas para combatirlas; y que solamente las medidas que desarrollen o estén basadas en los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional, dirigidas a superar el estado de excepción, serán objeto de control inmediato de legalidad. Por el contrario, las medidas dictadas para superar

situaciones de orden público, o de otra índole, paralelas a la pandemia del Covid-19, y que sean desarrollo de la legislación propia de la normalidad administrativa, no admiten control inmediato de legalidad, sino las vías procesales ordinarias.

Aterrizando en el Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, indica que si bien se trata de una medida de carácter general, enmarcada dentro de la función administrativa del Estado y perteneciente a los llamados actos separables del contrato, lo cierto es que no desarrolla total o parcialmente ningún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 215 Superior; por lo que a su juicio las medidas tomadas por el alcalde municipal, son propias del ejercicio de funciones contenidas en la legislación de situaciones de normalidad institucional. Arguye que la declaratoria de urgencia manifiesta estuvo motivada en dos hechos, valorados por el alcalde municipal como constitutivos de calamidad pública, en los términos de la Ley 1523 de 2012: Por un lado, la propagación de la pandemia del COVID 19, que había dado lugar a que el Ministerio de Salud declarada la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020), hasta el 30 de mayo de 2020; y por otro, la intensa sequía que amenazaba con generar un grave riesgo de desabastecimiento de agua en el municipio.

En ese orden, para el citado Agente, la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de San José de Uré es el resultado de la aplicación de la figura de la calamidad pública regulada en la Ley 1523 de 2012, más no deviene de las previsiones contenidas en los decretos legislativos 417 y 440 de 2020. Explica que si bien la situación de calamidad, es uno de los motivos que pueden conllevar a la declaratoria de urgencia manifiesta, como se desprende del artículo 42 de la Ley 80 de 19935, en este caso la situación de calamidad obedeció a motivos diferentes del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; y que en todo caso, que un hecho estructurador de la calamidad pública haya sido la propagación del COVID-19 no convierte al acto administrativo en pasible del control inmediato de legalidad, pues no todo evento relacionado con el COVID 19 va ligado al estado de excepción de la emergencia económica y social.

### III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir el pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para a continuación establecer la competencia de esta Corporación para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad del acto sometido a control.

#### 3.1. De los Estado de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual es Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el 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. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

### 3.2. Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020<sup>1</sup>, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación. De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que decreto el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la

<sup>1</sup> C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

### 3.3. Competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que, para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción. En torno a dicho tópico, el H. Consejo de Estado<sup>2</sup> en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Uré – Córdoba (autoridad administrativa jurisdicción de esta Corporación) en ejercicio de una función administrativa.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, encuentra esta Sala que los **artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la parte resolutive del Decreto 170 de 24 de marzo de 2020**, no atienden al mentado requisito, por lo que no es procedente el control de legalidad en lo que a tales disposiciones se refiere, pues, revisados los mismos, se advierte tienen que ver con la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Uré con ocasión de la fuerte sequía que se venía presentando, aspecto

---

<sup>2</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

que escampa a las razones por las cuales se declaró la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional; habiéndose tenido como fundamentos normativos la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; así como la resolución 053 de 23 de diciembre de 2019, de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, mediante la cual se dispuso la preparación y alistamiento para responder ante la primera temporada seca 2020: y al concepto favorable emitido por el Consejo Municipal para la Gestión del riesgo de Desastres en el municipio de Uré, al analizar la situación presentada como consecuencia del intenso verano.

De manera que se procederá a efectuar el control de legalidad del Decreto 170 de 2020, únicamente respecto a los artículos 1 a 4, relacionados con la declaratoria de urgencia manifiesta para atender asuntos relacionados con el Covid-19, pues a juicio de esta Corporación, con los mismos se desarrolla materialmente el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del mentado estado de emergencia derivada de la pandemia Covid-19.

A lo anterior se suma, que dicho decreto -170 de 2020-, fue expedido durante la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Presidente de la República. De manera que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente, únicamente en lo concerniente a los artículos 1 a 4.

### **3.4. Del análisis de legalidad del Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, por el cual se declara la urgencia manifiesta por calamidad pública en el municipio de San José de Uré, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el Covid-19; expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Uré - Córdoba**

Tal como se anunció, se analizarán los artículos 1 a 4 relacionados con la declaratoria de urgencia manifiesta. Así, inicialmente la Sala Plena revisará lo atinente a los aspectos *formales*, tales como la competencia, y la motivación del acto objeto de control. Y seguidamente se analizarán aspectos *materiales*, en el cual se revisará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación, y la proporcionalidad de sus disposiciones.<sup>3</sup>

#### **3.4.1. De los requisitos de forma**

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Covid – 19, con el fin de adoptar las medidas necesarias para prevenir, identificar en forma temprana, atender y rehabilitar a los posibles casos de infectados por el mentado virus; y en consecuencia se dispuso conminar a las diferentes secretarías del ente territorial, para que presentaran las necesidades probadas y soportadas al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Atención de Desastres, a fin de adelantar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para enfrentar la situación calamitosa, así como remitir los expedientes de contratación y dispuso que la Secretaría de Hacienda adelantara las acciones presupuestales; fue proferido por el Alcalde del Municipio de Uré, en quien conforme lo regulado en el artículo 314<sup>4</sup> de la Carta Magna, y posteriormente en la Ley 136 de 1994 artículo 86<sup>5</sup>, recae la representación legal del ente territorial.

<sup>3</sup> Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

<sup>4</sup> **ARTICULO 314.** <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. (...)

En ese orden de ideas, el citado Alcalde resulta competente para dirigir la contratación a cargo del ente municipal, acorde a lo señalado en la Ley 80 de 1993 artículos 11<sup>6</sup> y 26 numeral 5.

De otro lado, en lo que concierne a la **motivación, objeto, causa**, se encuentra que también se satisface dicha exigencia teniendo en cuenta que en la parte considerativa del citado acto, se invocan con claridad los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales<sup>7</sup>, tales como la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Ley 1571 de 2015, Decreto 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, entre otras, las cuales tiene que ver con la contratación estatal, medidas sanitarias y la competencia de los municipios en materia de vigilancia y control sanitario, así como en asuntos de gestión del riesgo, normas de organización y funcionamiento de los municipios, las competencias extraordinarias que les otorga a los alcaldes el Código Nacional de de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en materia de situaciones de emergencia y calamidad entre otros; y además se justifica la expedición del acto, en atención a que i) el Ministerio de Salud, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio por causa del Coronavirus, mediante Resoluciones 380 y 385 de marzo de 2020; ii) Que la Organización Mundial de la Salud, declaró el 16 de marzo de 2020 el Covid 19 como pandemia. iii) Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, establece que el ente puede hacer uso de la figura urgencia manifiesta, entre otras cuando se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastres, entre otros. iv) Que la Contraloría General de la República en circular N° 06 de 19 de marzo de 2020, estableció los parámetros que deben tener en cuenta los jefes o representantes legales y ordenadores de gastos de las entidades públicas a nivel territorial y nacional, con el fin de dar cumplimiento de las exigencias legalmente establecidas para la celebración de contratos de manera directa.

Cabe resaltar que si bien en la parte considerativa de dicho acto se hace referencia también a normatividad que regula aspectos de declaratoria de desastres y calamidad pública, no puede pasarse por alto, que ello obedece a que a través del mismo Decreto 170 de 2020, se declaró la calamidad pública en razón al intenso verano, no obstante, en el mismo se sustenta la declaratoria de la urgencia manifiesta, también *“ante la inminente situación socio económica”* que se presenta en razón del contagio mundial del Covid -19.

Conforme lo antes expuesto, resulta claro que el acto se encuentra motivado, exigencia que además, en tratándose de la urgencia manifiesta, se encuentra contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que es del siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

<sup>5</sup>**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

<sup>6</sup>**ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

(...)

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

(...)

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

<sup>7</sup> Sentencia de 7 de febrero de 2011 radicado 34425 del Consejo de Estado

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

Cabe resaltar además, que aunque no se invoca el Decreto 440 de 2020, lo cierto es que materialmente está desarrollándose el mismo, en el cual se dispuso lo atinente a la urgencia manifiesta.

### **3.4.2. De los aspectos materiales**

#### **3.4.2.1. De la conexidad del acto objeto de control, con el Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica declarado, y con los decretos legislativos que lo desarrollan**

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre el Decreto 170 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Uré, declarando la urgencia manifiesta y otras disposiciones, y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica y Social el pasado 17 de marzo de 2020, así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, que para el caso sería el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020.

Ahora bien, el referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y que fue expedido por el Presidente de la República, a fin de adoptar las medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, especialmente en el sector salud y para mitigar los efectos económicos; se sustentó, entre otros aspectos en lo siguiente:

“Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.”

Posteriormente, se expidió el Decreto 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 COV/D-19", disponiéndose entre otros aspectos, lo siguiente:

“Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Nótese entonces, a partir de este último decreto, que lo correspondiente a las actuaciones contractuales en virtud de la urgencia manifiesta, se regirán por lo establecido en la Ley 80 de 1993, “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, que en su artículo 42 establece:

**“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o **concurso** públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.”

Realizado el correspondiente análisis del Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Uré – Córdoba, se advierte que el numeral primero de la parte resolutive declara la *urgencia manifiesta* en dicho ente territorial, con el propósito de adoptar las medidas necesarias para prevenir, identificar en forma temprana, atender y rehabilitar a los posibles casos de infectados por el Covid-19 en el citado ente territorial, lo cual guarda total relación con los motivos que dieron origen al acto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecología a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, sin que se vislumbre que se exceda la competencia más allá de lo establecido en el citado decreto proferido por el Presidente de la República, de manera que responde a la actual situación que atraviesa el país con ocasión de la propagación del virus y la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Ahora bien, en lo relativo al numeral segundo de la parte resolutive del acto objeto de control, se tiene que en este se dispone conminar a las Secretarías para que presenten las necesidades con sus soportes, para aprobación del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo, con el fin de realizar la contratación directa de los bienes y servicios para la ejecución conjurar la situación calamitosa en el municipio de Uré, y que se entiende tiene que ver con los fines que dieron origen a la urgencia manifiesta, conforme lo dispuesto en el artículo primero de la parte resolutive del Decreto 170 de 2020, es decir para tomar las medidas necesarias para prevenir, identificar en forma temprana, atender y rehabilitar a los posibles casos de infectados por el Covid-19 en dicha municipalidad; por lo que encuentra la Sala que esta decisión se encuentra ajustada a la de orden general contenida en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; dado que la finalidad del numeral en mención no es otra que, asegurar la debida y correcta aplicación de los recursos públicos encaminados a atender la citada emergencia, mediante la figura de contratación directa a efectos de accionar y contrarrestar los efectos del Covid- 19, exigiendo la presentación por parte de las secretarías de las necesidades existentes con sus debidos soportes a fin de que se analice su aprobación, lo cual denota una organización en cuanto al tema, advirtiéndose además que la contratación directa a realizar tiene que como fin *prevenir, identificar en forma temprana, atender y rehabilitar a los posibles casos de infectados por el Covid-19*; actuación que en todo caso se encuentra autorizada en el mentado decreto que declaró la emergencia y en el Decreto Legislativo 440 de 2020.

De igual manera se estima ajustado el numeral tercero del mismo decreto, con el cual se ordenó a la Secretaría de Gobierno que diera cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 artículo 43, esto es, crear el expediente administrativo contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación, y de la prueba de los hechos, copias de cada uno de los contratos celebrados en virtud de la urgencia manifiesta, y remitirlo a la autoridad competente para los fines pertinentes; los cuales analizada la norma invocada, no son otros que dar curso al control de la contratación de urgencia manifiesta por parte del órgano de control fiscal; aspecto que tampoco amerita reparo alguno, pues se cumple con lo dispuesto en el decreto legislativo, en el sentido que la actividad contractual atenderá a la normatividad vigente en la materia.

Sumado a lo anterior, y dado que el último Decreto Legislativo en mención, dispuso que la actividad contractual debe regirse por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, se tiene que el numeral cuarto del citado Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, dispuso ordenar a la Secretaría de Hacienda Municipal en coordinación con las demás dependencias del municipio, adelantar todos los trámites y movimientos presupuestales necesarios para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Uré, lo cual va en consonancia con lo dispuesto en la mentada ley, así como en el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes, de manera que no se avizora ilegalidad alguna en este aspecto.

#### **3.4.2.2. De la proporcionalidad, necesidad y finalidad de las medidas adoptadas en el acto objeto de control**

En lo que tocante a este requisito, estima esta Corporación que las medidas tomadas por el Alcalde Municipal de Uré – Córdoba en el Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, resultan idóneas, necesarias y proporcionales, con los antecedentes fácticos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la propagación del Covid – 19 el cual ha impactado negativamente no solo el plano nacional sino internacional, lo que ha exigido de las distintas autoridades la toma de las medidas correspondientes, y que para el caso, como se ha dicho guardan total relación tanto con el plurinominado Decreto 017 de 17 de marzo de 2020, como con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo del año en curso.

Así entonces, se observa también que la finalidad de las medidas tomadas resultan acordes con el mentado decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como con el Decreto Legislativo 440 de 2020, y que no es otra que utilizar las herramientas necesarias para atender las distintas necesidades que puedan presentarse en el municipio de Uré – Córdoba, en razón a la afectación que se derive de la mentada emergencia derivada de la pandemia Covid-19, y de esta manera, para el caso objeto de estudio, proceder a la declaratoria de urgencia manifiesta a fin de realizar la contratación necesaria de los bienes y servicios para la adopción de medidas para prevenir, identificar de manera temprana, atender y rehabilitar a los posibles casos de infectados por el virus Covid 19.

Finalmente, es menester destacar que la decisión que se profiere tiene los efectos de cosa juzgada relativa, esto es, únicamente en cuanto a los aspectos analizados y decididos en la misma.

### **3.5 Decisión**

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará ajustado el **Decreto 170 de 24 de marzo de 2020**, por el cual se declara la urgencia manifiesta por calamidad pública en el municipio de San José de Uré con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19; así mismo se declara la calamidad pública por la temporada seca e intenso verano y se dictan otras disposiciones”, en lo concerniente a los artículos 1, 2, 3, y 4 de la parte resolutive; en lo demás se declarará la improcedencia del medio de control, conforme lo expresado.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: Declarar** la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente a los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la parte resolutive del Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta por calamidad pública en el municipio de San José de Uré con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19; así mismo se declara la calamidad pública por la temporada seca e intenso verano y se dictan otras disposiciones*”; conforme la motivación.

**SEGUNDO: Declarar** ajustado el Decreto 170 de 24 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta por calamidad pública en el municipio de San José de Uré con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19; así mismo se declara la calamidad pública por la temporada seca e intenso verano y se dictan otras disposiciones*” en lo concerniente a los artículos 1, 2, 3 y 4, conforme lo expresado en la parte motiva.

**TERCERO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Uré y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

**CUARTO: Ejecutoriada** esta decisión, **archívese** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO<sup>8</sup>**



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA  
Magistrada



**DIVA CABRALES SOLANO**

<sup>8</sup> Magistrado encargado del Despacho 004 de este Tribunal, cuyo titular se encuentra disfrutando de un beneficio académico.