



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN
Magistrado Ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz¹**

Montería, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)²

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00172.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 0129 DE 24 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN ANTERO "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Antero y se dictan otras disposiciones".
DECISIÓN	DECLARAR AJUSTADO A LA LEGALIDAD EL ACTO OBJETO DE REVISION

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 0129 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Antero– Córdoba.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de San Antero, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 0129 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 N° 0129 DE 2020
(MARZO 24 DE 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SAN ANTERO, CÓRDOBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

El Alcalde Municipal de SAN ANTERO, Córdoba, en uso de sus facultades legales y constitucionales, y en especial las conferidas por los Artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, Artículo 2 de la Ley 1150 de

¹ Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

² Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

2007, Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, Artículo 7 del Decreto 4040 de 2020, y demás normas concordantes y;

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declárese la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de SAN ANTERO, Córdoba, con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordénese adelantar las contrataciones necesarias para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO TERCERO: Ordénese realizar los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del Municipio, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta decretada.

ARTÍCULO CUARTO: Una vez perfeccionados los contratos originados por la Urgencia Manifiesta, se enviará copia de los mismos a la Contraloría General del Departamento de Córdoba, con el acto administrativo que la declaró y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos que sirvieron de soporte para declarar la misma.

ARTÍCULO QUINTO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Dado en SAN ANTERO, Córdoba a los 24 días del mes de Marzo de 2020.

LORMANDY MARTINEZ DURÁN
Alcalde Municipal"

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda

Con auto de 17 de abril de 2020, se admitió el medio de control de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de San Antero– Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyudara o impugnara la legalidad de los actos administrativos 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 tenían rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que emitiera concepto.

2. Intervenciones

El Alcalde Municipal de San Antero, a través de apoderada intervino en el presente asunto alegando la legalidad del decreto objeto de control, indicando que el Gobierno Nacional decretó la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, y posteriormente expidió el Decreto 440 de 2020, y en este último estableció la contratación directa.

Explica que de acuerdo a la competencia otorgada a entidades territoriales en materia de contratación, y a la situación de urgencia manifiesta, se expidió en el municipio de San Antero el Decreto 129 de 2020, remitido a control, en el cual afirma, se siguieron las instrucciones dadas por el gobierno, y la normatividad aplicable en materia contractual, declarando la urgencia manifiesta en el municipio de San Antero, para prevenir, contener y mitigar los efectos de la

pandemia Coronavirus – COVID 19. se motivó en el Decreto 0129 de 24 de marzo de 2020 que los contratos celebrados en el marco de la urgencia manifiesta, motivándose dicho acto.

Finaliza indicando, que el acto objeto de control es legal, en tanto cumple con los requisitos de competencia, motivación, formalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

3. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador 124 Judicial II designado ante esta Corporación, intervino manifestando la legalidad del acto sometido a 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 trajo apartes de los considerandos de dicho decreto legislativo, arguyendo 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. 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.

Al coexistir las mencionadas situaciones, se requiere adoptar diferentes medidas para combatirlas; y 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.

En cuanto al Decreto 0129 de 2020, sostuvo que se acredita el requisito de la competencia tanto material, territorial y temporal; así mismo, el acto está motivado, basado en la propagación del COVID 19, que se había constituido en una pandemia, lo que previamente había dado lugar a que el Ministerio de Salud declarara la emergencia sanitaria mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. Se hace referencia al estado de excepción declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, razones por las cuales considera satisfecho el requisito de la motivación, en los términos y para los efectos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Posteriormente, al revisar cada uno de los artículos de la parte resolutive, indica frente al numeral primero, que no refleja vicios de ilegalidad, toda vez que materializa las previsiones del artículo 7° del Decreto 440 de 2020, en el entendido que una vez decretado el estado de excepción, se entendía cumplido el supuesto para realizar dicha declaratoria; en cuanto al numeral segundo, expresó que está acorde con lo establecido en las normas desarrolladas, por cuanto se persigue con la contratación por urgencia manifiesta uno de los fines previstos en el artículo 7 del decreto legislativo mencionado, como es prevenir, contener y mitigar los efectos de la referida pandemia; y que no merece reparo alguno el numeral tercero, frente a su conformidad con el ordenamiento de mayor jerarquía, teniendo presente que los traslados presupuestales internos son inherentes a las declaratorias de urgencia manifiesta, según dispone el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Consideró también acorde el numeral 4, en la medida que da estricto cumplimiento al deber legal establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 43.

4. Otras actuaciones

Se allegó en cumplimiento del requerimiento ordenado en auto admisorio, actas 005 y 006 de 2020, contentivas de las reuniones extraordinarias del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de San Antero, así como listados de asistencia a las mismas.

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 de los actos sometidos 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 el 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 mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, 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 2020³, 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 posteriormente 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.

³ C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

- ✚ 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 declaró 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 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 Estado⁴ 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 0129 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

⁴ 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

San Antero – 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, estima la Sala que el Decreto 0129 de 2020, tiene como fin desarrollar materialmente tanto el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica y social, como el Decreto 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. Además, el decreto fue expedido por el alcalde municipal 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.

3.4. Del análisis de legalidad del Decreto 0129 de 22 de marzo de 2020, por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Antero– Córdoba.

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.⁵

3.4.1. De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 029 de 24 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de San Antero, con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos del Covid-19; fue proferido por el Alcalde del Municipio de San Antero - Córdoba, en quien conforme lo regulado en el artículo 314⁶ de la Carta Magna, y posteriormente en la Ley 136 de 1994 artículo 86⁷, recae la representación legal del ente territorial.

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 11⁸ 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, tales como la Constitución Política⁹, la Ley 80 de 1993¹⁰ artículos 42 y 43 que regulan la contratación directa, Ley 1150 de 2007¹¹, artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y el artículo 7 (contratación de urgencia) del Decreto 440

⁵ Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

⁶ **ARTÍCULO 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.

(...)

⁷ **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."

⁸ **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.

⁹ Artículos 2, 209 y 315

¹⁰ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

¹¹ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

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"; y en la parte considerativa además de traer a colación la Ley 80 de 1993, así como el Decreto Legislativo 440 de 2020, 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 Resolución 385 de 2020; ii) que además se declaró la emergencia económica, social y ecológica con el Decreto 417 de 2020, así como posteriormente se dispuso el aislamiento obligatorio preventivo. iii) y referencia al citado decreto 440, sostuvo que este facultaba a alcaldes y gobernadores a adelantar procesos de contratación ágiles, y que fueran necesario para prevenir, contener y mitigar los efectos del Covid-19, a fin de evitar graves afectaciones a la salud y vida de habitantes; aduciendo en el acto, que resultaba apremiante adoptar medidas en materia de salubridad para evitar el contagio del virus y garantizar a la población vulnerables las condiciones mínimas de alimentación y aseo.

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.

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.”

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 0129 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de San Antero, declarando la urgencia manifiesta 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 0129 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Antero – Córdoba, se advierte que el numeral primero de la parte resolutive declara la *urgencia manifiesta* en dicho ente territorial para prevenir, contener y mitigar los efectos del Covid-19; 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 que concierne a los numerales segundo y tercero de la parte resolutive del acto objeto de control, se establece adelantar las contrataciones necesarias para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia; y se ordena realizar los traslados presupuestales internos que se requieran para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta decretada; lo cual va en consonancia con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, 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 estos aspectos; advirtiéndose además, que la contratación directa a realizar tiene que como fin atender como se dijo la situación causada 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 el Pleno de esta Corporación, estima ajustado el numeral cuarto del mismo decreto, que ordena remitir el expediente correspondiente a la autoridad competente para realizar el control fiscal, lo cual resulta acorde a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, 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. Y frente al artículo quinto del plurinominado acto en revisión, no hay cuestionamiento alguno, pues fija la vigencia del mismo.

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

En lo que concierne a este requisito, estima esta Corporación que las medidas tomadas por el Alcalde Municipal de San Antero – Córdoba en el Decreto 0129 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 417 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 San Antero–Córdoba, en razón a la afectación que se derive de la mentada emergencia originada por la pandemia Covid-19, y de esta manera, para el caso objeto de estudio, declarada la urgencia manifiesta, adelantar las contrataciones que se requieran para prevenir, contener y mitigar los efectos del mentado virus.

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 a la legalidad el **Decreto 0129 de 24 de marzo de 2020**, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Antero, Córdoba, y se dictan otras disposiciones”.

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,

F A L L A:

PRIMERO: Declarar ajustado a la legalidad el **Decreto 0129 de 24 de marzo de 2020**, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Antero, Córdoba, y se dictan otras disposiciones”; por lo ya expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de San Antero - Córdoba 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.

TERCERO: 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 CÚMPLASE¹²

Los Magistrados,


GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



PEDRO OLIVELLA SOLANO


NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

¹² Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.