



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PLENA DE DECISIÓN  
Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Montería, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00099.00
<b>Acto Objeto de Control</b>	DECRETO 101 DE 20 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE CHINÚ <i>“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú-Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”</i>
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARAR 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 realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú-Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde de dicho ente territorial.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Chinú - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 101 de 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú-Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”*, 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 aún con posibles errores):

**“DECRETO N° 101**  
(Del 20 de Marzo de 2020)

**“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CHINÚ  
- CÓRDOBA, CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA  
SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES.**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHINÚ**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315, 2, 49, 314 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el numeral 18 del artículo 38 de la Ley 1421 de 1993, y la Ley 1801 de 2016, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1551 de 2012 y demás disposiciones concordantes y,

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

## **CONSIDERANDO**

(...)

Que mediante las resoluciones 380 y 385 de marzo de 2020, emanadas por el ministerio de salud y proteccion social por medio de las cuales se adoptaron medidas preventivas urgentes y sanitarias, asi como la declatoria de emergencia en el país, por causa del Coronavirus (COVID-19).

Que los artículos 314 y 315 de la Constitución Política establecen, que el Alcalde es el jefe de la administracion local y representante del municipio, y son atribuciones del alcalde (...) dirigir la accion administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y prestaciones de servicio a su cargo; (...)

Que frente a dichas declaratorias respecto del COVID-19, el Alcalde municipal de Chinú Córdoba, decidió adoptar la declaratoria de emergencia sanitaria en el municipio de Chinú, para prevenir y evitar la propagacion del coronavirus “COVID-19”, mediante el Decreto 095 de 16 de marzo de 2020.

Que de conformidad con el numeral 44.3.1 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia de los municipios entre otras: “adoptar, implementar y adaptar políticas y planes de salud pública de conformidad con las disposiciones de orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el plan de atención básica municipal.

Que mediante Decreto 095 del 16 de marzo de 2020, se estableció una serie de medidas de prevencion, autoprotección y cuidado colectivo frente al virus, las cuales serán de obligatorio cumplimiento para el sector público y privado del municipio de Chinú- Córdoba.

Que mediante Decreto 000190 de 2020, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 000180 de 2020 “ por medio del cual se decreta toque de queda en el Departamento de Córdoba y se adoptan otras medidas para prevenir el Covid – 19”.

Que de conformidad con el articulo 204 de Lay 1801 de 2016 “por la cual se expide el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana”. El alcalde es la primera autoridad policía del municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su jurisdiccion y la policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

(...)

Que según lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 “por el cual se expide el estatuto general de la contratación de la administracion pública”, dispone (...)

Que los 42 y 43 de la ley 80 de 1993, se incorporó la figura de la urgencia manifiesta con una modalidad de contratación directa como mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el de enfrentar situaciones de crisis cuando dichos contratos, en razón de circunstancias descritas en el artículo 42 de la Ley 80 ídem, es del todo imposible celebrarlos a través del procedimiento de selección ordinaria dispuestos en la ley y en reglamentos.

(...)

Que la Contraloría General de la Republica en la Circular N° 06 del 19 de marzo de 2020, estableció los parametros que deben tener en cuenta los jefes o representantes legales y

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

ordenadores de gasto de entidades públicas a nivel nacional y territorial, con el fin de dar cumplimiento de las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa, cumpliendo las siguientes recomendaciones:

(...)

Que es necesario adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus (COVID- 19), con el objetivo de garantizar la debida protección de la salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos a los habitantes del municipio de Chinú- Córdoba.

Que, en consideración a los argumentos de lo anteriormente expuesto,

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Chinú Córdoba, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir, identificar en forma pronta y oportuna, diagnosticar, tratar, atender, y rehabilitar a los posibles infectados por el Coronavirus COVID-19.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR** a todas las secretarías que presenten las necesidades identificadas con los respectivos soportes, para aprobación del concejo municipal de gestión del riesgo, con el fin de realizar la contratación directa de los bienes y servicios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte en el municipio de Chinú para prevenir, enfrentar y conjugar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.

**Parágrafo:** Para efectuar la contratación directa del bien o servicio a contratar, además de la presentación de la necesidad, se deberá acompañar mínimo tres (3) ofertas, cotizaciones y/o propuestas que amparen el principio rector de transparencia de la contratación pública y verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado.

**ARTÍCULO TERCERO:** Ordenar a la Secretaria de Infraestructura del municipio de Chinú, la remisión inmediata de los expedientes de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993, a la Contraloría competente.

**ARTÍCULO CUARTO:** Ordenar al Secretario de Hacienda Municipal con coordinación de la Secretaria de Salud Municipal y demás dependencias, disponer de las operaciones presupuestales para establecer las necesidades para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la urgencia manifiesta.

**ARTÍCULO QUINTO:** Vigencia, el presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, hasta tanto que desaparezcan las causas que le dieron origen;

**Parágrafo:** La declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causas que motivaron la declaratoria, en caso de aumentar el nivel de riesgo puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar las medidas de protección a la salud de toda la población.

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

**ARTÍCULO SEXTO:** Ordénese la publicación del presente decreto en la página web del municipio de Chinú y en el portal único de contratación.

## **PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en Chinú a los veinte (20) días del mes de Marzo de Dos mil veinte (2020)

**ORLANDO FABIO CASTILLO BERMEJO**

Alcalde Municipal

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

### **1. Admisión de la demanda**

Con auto de 30 de marzo de 2020, se admitió el medio de control de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Chinú – 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 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 rindiera concepto.

### **2. Intervenciones**

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

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

El Procurado 33 Judicial II designado ante esta Corporación intervino de manera oportuna, calificando como improcedente el medio de control frente al Decreto 101 de 20 de marzo de 2020. Explica que la Urgencia Manifiesta se encuentra contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, al igual que la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020. Lo anterior para esclarecer que de las normas, en especial el artículo 43 del Estatuto de Contratación Estatal, se establece la competencia de la autoridad que es la encargada de controlar la procedencia o improcedencia del acto administrativo que declara urgencia manifiesta, que para el presente caso sería la Contraloría Departamental de Córdoba, y por excepción, la Contraloría General de la República; entidades competentes para calificar o valorar si la procedencia de tal decisión fue o no ajustada a derecho.

En consecuencia, considera que el Decreto analizado dentro de este asunto, es ajeno al control de esta Corporación, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, pues, dicha regla asignó claramente por la materia especialísima de la contratación estatal, competencia a cargo de los funcionarios u organismos de control fiscal de la entidad correspondiente, para examinar la regularidad de dicha declaratoria. En ese sentido, la declaratoria de urgencia manifiesta es un procedimiento que las entidades estatales acuden como supuesto de la contratación estatal “*express*” sin formalidades plenas, incluso, sin contrato escrito, sin acuerdo previo de precio y prestación, con el fin de celebrar contratos en momentos en que resulta imposible cualesquiera de las formas de selección plural y reglada del contratista, cuya finalidad se traduciría en soslayar las reglas del principio de transparencia de la actividad contractual. Resaltando así el Artículo 7° del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, el cual estableció una presunción de veracidad respecto del supuesto de hecho que da lugar a la urgencia manifiesta, lo cual sustrae del examen de derecho el cometido de establecer la procedencia de dicha declaratoria.

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

Trajo a colación jurisprudencia del H. Consejo de Estado, en la cual se refieren al control de la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión a un proceso donde fueron demandados oficios contentivos de declaraciones de un organismo de control fiscal. En tal decisión, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo resolvió sin extravíos que el control del acto (urgencia manifiesta) que aquí ahora se juzga corresponde a los organismos o funcionarios de control fiscal de la entidad quien lo declara.

Acto seguido, señaló el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, para iterar que tal declaración, es una manifestación exclusiva del resorte de las entidades estatales, que deben justificar su expedición, cuando el ente de control fiscal pertinente, en los términos del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, revise los respectivos contratos, pues, no es otra el sentido expresado en ésta norma.

Como ultima consideración, afirma que abrir la jurisdicción para el estudio de una declaratoria de urgencia manifiesta, implicaría desconocer la regla del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, ocasionando un choque de autoridades, por lo cual debe declarar la ilegalidad del auto que abrió la jurisdicción, o dejar sin efectos; como segundo aspecto, advierte que, de tramitar el proceso se llegaría a una sentencia inhibitoria con perjuicio de los principios de economía y celeridad, y para finalizar asevera que las otras medidas adicionales contenidas en el Decreto que declara la urgencia manifiesta, son accesorias y no constitutivas de actos administrativos con contenidos materiales que impliquen efectos jurídicos.

#### **4. Otras actuaciones**

En cumplimiento del requerimiento judicial efectuado mediante auto de 30 de marzo de 2020, el Municipio de Chinú remitió el material probatorio en medio magnético a través de correo electrónico, tal como consta en el plenario, concretamente el Decreto 095 de 16 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (Covid-19) en el ente territorial mencionado; el Decreto 000180 de 2020, por medio del cual se declara toque de queda en el departamento de Córdoba y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID- 19; Decreto 000190 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual se modifica y adiciona al Decreto 000180 de 2020.

### **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

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

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.

### **III.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 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 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

---

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

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

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 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**.

### **III.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.

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 101 de 20 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 Chinú – Córdoba (autoridad administrativa jurisdicción de esta Corporación) en ejercicio de una función administrativa; acto que a juicio de esta Sala desarrolla un decreto legislativo, para el caso el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y Decreto 440 de 20 de marzo del año en curso como más adelante se sustentará; y además fue expedido durante la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Presidente de la República. De manera

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente.

En cuanto a lo expuesto por el señor Agente del Ministerio Público, esto es, que este Tribunal carece de jurisdicción para conocer del asunto, en tanto la competencia esta asignada al órgano de control fiscal, debe señalarse que en efecto a este último le está asignado el control de actuación contractual, más a la jurisdicción contenciosa le corresponde el control de legalidad el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, por lo que no son controles excluyentes.

#### **III.4. Del análisis de legalidad del Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinú – 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.<sup>2</sup>

##### **III.4.1. De los requisitos de forma**

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 101 de 20 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, y en consecuencia se dispuso que se presente por las secretarías del ente territorial, las necesidades identificadas con sus soportes, a efectos de celebrar la contratación directa de los bienes y servicios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte en el municipio de Chinú para prevenir, enfrentar y conjugar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta; fue proferido por el Alcalde del Municipio de Chinú, en quien conforme lo regulado en el artículo 314<sup>3</sup> de la Carta Magna, y posteriormente en la Ley 136 de 1994 artículo 86<sup>4</sup>, 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 11<sup>5</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, tales como la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Ley 1150 de 2007, Decreto 1551 de 2012, Decreto 1082 de 2015, 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

<sup>2</sup> Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

<sup>3</sup>**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.

(...)"

<sup>4</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>5</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 regulan la organización y el funcionamiento de dichas entidades.



Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

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 mediante Decreto 095 de 16 de marzo de 2020 el Alcalde de Chinú decidió adoptar la declaratoria de emergencia sanitaria, estableciendo una serie de medidas de prevención, autoprotección y cuidado colectivo frente al virus COVID- 19, las cuales serían de obligatorio cumplimiento para el sector público y privado del mencionado ente territorial. iii) Que el Gobernador de Córdoba, en atención a las directrices del Gobierno Nacional, expidió la Resolución 000180 de 16 de marzo de 2020 por medio de la cual se declara toque de queda en el Departamento de Córdoba y se adoptan otras medidas para prevenir la propagación del COVID- 19; la cual le fue modificada por el Decreto 000190 de 20 de marzo de 2020. 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; v) estimando el alcalde municipal que es necesario tomar medidas urgentes para prevenir los efectos del plurinombrado virus, y de esta forma garantizar la protección a la salud de los habitantes.

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.”

### **III.4.2. De los aspectos materiales**

#### **III.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 101 de 20 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Chinú, 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.

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

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 101 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinú – Córdoba, se advierte que el numeral primero de la parte resolutive declara la *urgencia manifiesta* en dicho ente territorial, con el propósito de adoptar de manera inmediata las medidas tendientes a prevenir, identificar en forma pronta y oportuna, diagnosticar, tratar, atender y rehabilitar los efectos de la pandemia del Coronavirus en la población del municipio, lo cual guarda total relación con los motivos que dieron origen al acto

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

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 al numeral segundo de la parte resolutive del acto objeto de control, se tiene que en este se dispone “Ordenar a todas las secretarías que presenten las necesidades identificadas con los respectivos soportes, para aprobación del concejo municipal de gestión de riesgo, con el fin de realizar la contratación directa de los bienes y servicios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte en el municipio de Chinú para prevenir, enfrentar y conjugar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta”; 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, enfrentar y conjugar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta*, siendo esta última la declaratoria de la pandemia 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 párrafo del citado numeral segundo, el cual tiene que ver con la exigencia de presentar mínimo 3 ofertas, cotizaciones y/o propuestas, ello a fin de dar aplicación a los principios que rigen la contratación estatal, como es el principio de transparencia, y estableciendo que debe verificarse que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado; con lo cual no otra cosa puede advertirse, que la clara intención de realizar una contratación acorde a la ley, en salvaguarda de los dineros públicos.

A continuación, se tiene que en el numeral tercero del mismo decreto, se ordenó a la Secretaría del Infraestructura 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 101 de 20 de marzo de 2020, dispuso ordenar al Secretario de Hacienda Municipal en coordinación con la Secretaría de Salud Municipal, adelantar todos los trámites y movimientos presupuestales tendientes asegurar los recursos requeridos para atender la urgencia manifiesta decretada en el municipio de Chinú, 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.

De igual forma, no se advierte vicio en lo dispuesto en el numeral quinto del acto objeto de control, que dispuso el periodo de vigencia de la declaración de urgencia manifiesta, esto es, hasta el “30

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

de mayo de 2020 hasta tanto que desaparezcan las causas que le dieron origen”, como tampoco en el parágrafo, toda vez que no desborda lo establecido en el Decreto Nacional antes citado, en tanto justifica que la duración de dichas medidas se extenderán o terminarán dependiendo del desarrollo del motivo que dio origen a las mismas en aras de garantizar la protección de la población, actuación justificada legal y constitucionalmente. Y tampoco amerita reparo alguno, el artículo sexto que ordena la publicación del decreto objeto de estudio, con lo cual materializa el principio de publicidad.

#### **III.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 Chinú – Córdoba en el Decreto 101 de 20 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 pluri nombrado 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 Chinú – 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 ejecución de las acciones adoptadas o que adopte el ente territorial en cita para prevenir, enfrentar y conjugar los efectos del 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.

#### **III.5. Decisión**

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará ajustado el Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”, 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,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO:** *Declarar* ajustado el Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú - Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones; conforme lo expresado en la parte motiva.

Acto objeto de control: Decreto 101 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chinú- Córdoba, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, y se dictan otras disposiciones.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Chinú 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 CÚMPLASE**

Los Magistrados



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA  
Magistrada



**DIVA CABRALES SOLANO**