



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**  
**Sala Plena de Decisión**

**Magistrada Ponente: Dra. Nadia Patricia Benítez Vega**

Montería, veintiocho (28) de mayo del año dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control inmediato de legalidad del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montelíbano-Córdoba
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00081.00

**I. ASUNTO**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montelíbano-Córdoba, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL**

El Decreto No. 0450 del 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montelíbano-Córdoba<sup>1</sup>, *“Por medio del cual se declara el estado de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Montelíbano – Córdoba y se dictan otras disposiciones”* expedido por el Alcalde del municipio de Montelíbano - Córdoba, fue remitido a la Oficina Judicial de este circuito judicial, siendo repartido el día 27 de marzo del año en curso<sup>2</sup>.

En el citado acto administrativo el Alcalde Municipal de Montelíbano: **i)** declara la urgencia manifiesta por calamidad pública en el municipio de Montelíbano, Córdoba, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afección generada por el contagio del coronavirus COVID-19, para prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público; **ii)** dispone que se celebren los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos; y **iii)** para los anteriores efectos, ordena se realice por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de

<sup>1</sup> Ver en expediente digital PDF “2. Demanda 2020-81”

<sup>2</sup> Ver en expediente digital PDF “1. Acta de reparto 2020-81”.

emergencia y calamidad pública ocasionada por el COVID-19 en el municipio y de urgencia manifiesta mediante el acto administrativo, conforme el artículo 42 de la ley 80 de 1993 y artículo 2.2.1.2.1.4.2. del decreto 1082 de 2015.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio el Alcalde Municipal acudió al ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 1, 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política, así como a las facultades legales establecidas en las Leyes 136 de 1994, 80 de 1993 y 1150 de 2007, Decreto reglamentario 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.4.2 y las Resoluciones 380, 385 y 40 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Circular No. 06 de 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República y Comunicado del 17 de marzo de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Pública y Decreto Presidencial 420 del 18 de marzo de 2020.

Además, como fundamento de las determinaciones adoptadas en el decreto municipal objeto de control, el ente territorial en la parte considerativa hace referencia a los artículos 1, 2, 90 y 209 de la Constitución Política; a la Circular No. 0018 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública; la Resolución 385 del 12 de marzo del año 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptan medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos; Circular Externa 018 del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; Decreto No. 000172 del 12 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Córdoba; Resoluciones 380 del 11 de marzo, 385 del 12 de marzo y 407 del 13 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Circular 06 del 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la Nación; recomendación de la Agencia Nacional para la Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” de fecha 17 de marzo de 2020; Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el presidente de la República declara el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; cita el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto reglamentario 1082 de 2015; literal a) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007; artículo 42 de la Ley 80 de 1993; sentencia C-722 de 1998 de la Corte Constitucional; pronunciamiento del Consejo de Estado del 27 de abril de 2006 expediente No. 14275, consejero ponente Ramiro Becerra Saavedra; Decreto Presidencial 420 del 18 de marzo de 2020. También aludió a la declaración de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del 11 de marzo de 2020 en la que cataloga el brote del COVID-19 como una pandemia.

### **III. TRAMITE PROCESAL**

#### **3.1 ADMISIÓN**

El medio de control fue admitido por auto fechado 30 de marzo del año 2020<sup>3</sup>, ordenándose la notificación al señor Alcalde del Municipio de Montelíbano, para que si lo consideraba oportuno interviniera dentro trámite surtido; se ordenó la notificación al señor agente del Ministerio Público; igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso a fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir.

---

<sup>3</sup> Ver en expediente digital PDF “3. AUTO ADMITE 2020-81”

También se solicitó a la Alcaldía Municipal Montelíbano un informe detallado sobre los antecedentes administrativos del Decreto No. 0450 de 21 de marzo del año 2020, “*Por medio del cual se declara el estado de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Montelíbano – Córdoba y se dictan otras disposiciones*”.

### 3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Mediante correo electrónico adiado 2 de abril del año 2020<sup>4</sup> el señor Alcalde Municipal de Montelíbano doctor José David Cura Buelvas, como respuesta al requerimiento realizado por el Tribunal, indicó que no admite duda que Colombia y el mundo se encuentran frente a la peor crisis sanitaria y de salud de los últimos 50 años, la pandemia del Covid 19 se ha convertido en un reto y desafío para todos los Estados, la cual hasta el momento ha sido incontrolable, solo existe como medio paliativo para evitar la velocidad de contagio, *la cuarentena y el aislamiento social obligatorio*, frente a lo cual se requiere una respuesta excepcional y oportuna por parte de las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, ya que, todo lo descrito ha generado una parálisis en la economía, desempleo, falta de ingresos, etc., ante lo cual se requiere contratar las ayudas humanitarias en favor de la población más vulnerable y aprovisionar los hospitales y centros de salud para afrontar la pandemia de manera rápida, urgente y vital, escenario adverso y complejo. Señala que la única manera de responder es a través de la forma de contratación amparada en el estado de urgencia manifiesta y calamidad pública (contratación directa) como el que se decretó en Montelíbano mediante el Decreto No. 0450 del 21 de marzo de 2020, ya que de lo contrario, se estaría condenado a contratar bajo circunstancias normales frente a una situación de anormalidad y emergencia sanitaria debido al Covid 19.

Adicionalmente, el estado de urgencia manifiesta permite y garantiza hacer todos los movimientos y traslados presupuestales para garantizar la disponibilidad económica y pago de los objetos contractuales en aras de superar y mitigar la crisis.

### 3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para Asuntos Administrativos<sup>5</sup>, sostiene que falta un presupuesto procesal (la falta de jurisdicción y/o competencia del juez o tribunal), por ende esta Sala debería declarar la ilegalidad<sup>6</sup> del auto que abrió la jurisdicción o, con perjuicio de los principios de economía y celeridad, dictar «*sentencia inhibitoria*».

Aduce que de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, en materia de contratación estatal existe una competencia a cargo de los funcionarios u organismos de control fiscal de la entidad correspondiente, para examinar la regularidad de una declaratoria como la realizada en el Decreto No. 0450 del 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Montelíbano– Córdoba; señala que abrir la jurisdicción para el estudio de una declaratoria de urgencia manifiesta, amén de desconocer la regla del artículo 43 ibidem, implicaría eventualmente un choque de autoridades, lo cual es ajeno a la armonía y sistematicidad institucional, pues, conllevaría: **i)** a que dos autoridades asuman una misma competencia, **ii)** puedan llegar a disímiles conclusiones y, **iii)** a hacer

---

<sup>4</sup> Ver en expediente digital documento PDF “6. *contestación municipio.pdf*”

<sup>5</sup> Ver en expediente digital documento Pdf “7. *Concepto Ministerio Público*”. Registrado el 14 de abril del año 2020.

<sup>6</sup> Pues no se adecua declarar la nulidad de que trata el artículo 133 – 1 del CGP.

disfuncional el sistema de controles, pues, constitucionalmente hablando, *el ejercicio del control fiscal recae sobre las Contralorías, y la declaratoria de Urgencia Manifiesta es un instrumento que deben evaluar estas entidades para evaluar la gestión fiscal de las entidades públicas con ocasión a la contratación estatal.*

### 3.4 INTERVENCIÓN

Dentro del trámite procesal no se presentaron intervenciones.

## IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 4.1 COMPETENCIA

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>, le corresponde a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, conocer en **única instancia**, del control inmediato de legalidad de los actos de *carácter general* que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa* durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los *decretos legislativos* que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

En este caso, el Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montelíbano-Córdoba, cumple con los presupuestos para que esta Corporación ejerza la competencia dispuesta en el precepto citado toda vez que:

1) El decreto “*Por medio del cual se declara el estado de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Montelíbano – Córdoba y se dictan otras disposiciones*”, constituye un “*acto administrativo de contenido general*”<sup>8</sup>, en tanto crea una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. En ese sentido, dicho acto no se relaciona directamente con personas determinadas o determinables.

2) Fue dictado por una autoridad administrativa como lo es el Alcalde Municipal de Montelíbano<sup>9</sup>, en ejercicio de la **función administrativa**<sup>10</sup>, y

---

<sup>7</sup> “**Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

<sup>8</sup> La Corte Constitucional en Sentencia **C-620/04** define los actos administrativos generales como aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

<sup>9</sup> “**Artículo 315** de la Constitución Política de Colombia: *Son atribuciones del alcalde: (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*”

<sup>10</sup> Entendiendo la **función administrativa** como la actividad continua y permanente mediante la cual se ejecuta la ley para satisfacer las necesidades estatales consagradas en términos generales en el artículo 2 constitucional.

Vale recordar que según el **artículo 2** de la **Constitución Política**, son fines esenciales del Estado: “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional,*

3) La finalidad fue desarrollar o implementar el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 superior y la ley 137 de 1994, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

La Sala no comparte el criterio del Ministerio Público quien sostiene que, en materia de contratación estatal el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, establece una competencia a cargo de los funcionarios u organismos de control fiscal de la entidad correspondiente para examinar la regularidad de una declaratoria -como la realizada en el Decreto No. 0450 de 2020-, situación que conlleva a la falta de competencia de la Corporación para tramitar el *sub judice*; en razón a que existe una clara diferencia entre el objeto del control fiscal<sup>11</sup> ejercido por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, el cual es considerado “función administrativa”<sup>12</sup> y el control inmediato de legalidad efectuado por la autoridad jurisdiccional competente pues bajo este control que, se subraya «es **judicial**» se examina si el acto administrativo objeto de estudio preserva o respeta el orden jurídico superior al confrontarlo primeramente con los decretos legislativos que le sirven de fuente, y de manera general con la normativa que regula la materia de la que se ocupa<sup>13</sup>.

Por lo demás, el *control fiscal* conforme lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, es ejercido por la Contraloría después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, ya que éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, son enviados al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre las situaciones fácticas y circunstancias que determinaron tal declaración, mientras que el “*control inmediato de legalidad*” es un control **automático y oficioso**; en este caso, ejercido sobre el acto administrativo por el cual se declara la urgencia manifiesta; el cual no es incompatible ni excluye el ejercicio del control fiscal previsto en el artículo 43 ídem, tampoco impide el ejercicio concomitante o posterior de los demás medios de control establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –**CPACA**-

En conclusión, teniendo en cuenta el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad del administrativo remitido por el Municipio de Montelíbano.

Definida la procedencia del control inmediato de legalidad –CIL- del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, corresponde estudiar: i) Los estados de excepción, ii) Las

---

*mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.*

<sup>11</sup> En proveído del 10 de mayo de 2007, el Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, dijo: “**El control fiscal** es una función pública que tiene por objeto la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos, ejercida por la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General, que se cumple mediante el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley ( art. 267 de la C.P.)”

<sup>12</sup> **Función administrativa** comprensiva del conjunto de actividades y funciones que cumplen las entidades estatales en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la ley.

<sup>13</sup> Siguiendo el esquema de análisis de la reciente sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado, Rad: Rad: 11001- 0315- 000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

generalidades del control inmediato de legalidad, y iii) El Control inmediato de legalidad del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montelíbano – Córdoba.

## 4.2 DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política de 1991 faculta al Presidente de la República para que con la firma de todos los Ministros pueda declarar de forma reglada, excepcional y limitada, tres tipos de estados de excepción a saber: i) guerra exterior<sup>14</sup>, ii) conmoción interior<sup>15</sup> y iii) emergencia económica, social y ecológica<sup>16</sup>, de este último, la declaratoria responde a situaciones fácticas que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, que en todo caso deben ser distintas a las que provocan los estados de excepción por guerra exterior o por conmoción interior.

En vigencia de los estados de excepción, el Gobierno Nacional se encuentra facultado para proferir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación que originó dicho estado, lo cuales tienen la vocación incluso de suspender las leyes que resulten incompatibles.

## 4.3 LAS GENERALIDADES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, precisa que: *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”* De igual forma, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 dispone lo precitado y advierte que si el acto administrativo expedido no es enviado a la jurisdicción, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

De acuerdo con la línea jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>17</sup> se identifican como elementos característicos del control inmediato de legalidad, en la medida que este medio de control: a) Que se realiza dentro de un verdadero proceso **judicial**, pues lo adelanta una autoridad judicial como lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y se decide mediante sentencia judicial; b) Es inmediato o **automático**, toda vez que la autoridad emisora del acto general que desarrolle un decreto legislativo debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide, esto es, no requiere demanda, incluso puede ser ejercido **de oficio** por la autoridad judicial, de conformidad a la disposición legal precitada; c) El ejercicio jurisdiccional del control no suspende la ejecución del acto administrativo; d) La falta de publicación no impide que el acto administrativo sea pasible del control; e) Es **integral** frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos

<sup>14</sup> Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 22 a 33 de la Ley 137 de 1994.

<sup>15</sup> Artículo 213 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 34 a 45 de la Ley 137 de 1994.

<sup>16</sup> Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

<sup>17</sup> Ver sentencias del Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), y la sentencia del 11 de mayo de 2020 de radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

legislativos que le atañen, en la medida que con él se examina la competencia de la autoridad emisora, la conexidad del acto no los motivos que obedecen a la declaratoria de estado de excepción; f) Es **compatible** con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad; g) Es un control **participativo** en la medida que los ciudadanos pueden intervenir sentando su posición sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control; y por último h) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa** en tanto abarca el bloque normativo que sirve de contexto y el fundamento del acto administrativo general de que se trate.

El control inmediato de legalidad es entonces una limitación al poder de las autoridades administrativas emisoras de actos administrativos durante los estados de excepción, y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de dichos estados de excepción.

#### **4.4. DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO NO. 0450 DE 21 DE MARZO DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MONTELÍBANO - CÓRDOBA**

El control inmediato de legalidad del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montelíbano-Córdoba, se ejercerá en primera medida analizando los aspectos formales del acto administrativo objeto de control, y en segundo lugar se verificarán sus aspectos materiales<sup>18</sup>:

##### **4.4.1 ASPECTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL**

El Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Montelíbano-Córdoba, quien de conformidad con los artículos 314<sup>19</sup> y 315 numerales 1<sup>20</sup> y 3<sup>21</sup>, es la autoridad competente para emitir actos administrativos de carácter general, además a nivel territorial, ejerce la competencia para dirigir la celebración de contratos estatales<sup>22</sup>, y adicionalmente, tiene la potestad mediante acto administrativo para declarar la urgencia manifiesta<sup>23</sup>, como en efecto se hizo en el Decreto materia de control.

En cuanto al *objeto, causa, motivo y finalidad* como elementos esenciales para la expresión de una voluntad unilateral de actos administrativos emitidos en ejercicio de la función administrativa, dichos presupuestos se cumple a cabalidad, lo cuales se concretan en la parte considerativa del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, pues se exponen determinaciones fácticas y jurídicas, en miras a conjurar la situación excepcional provocada por la pandemia del coronavirus CONVID-19, soportada entre otros fundamentos, en la Ley 80 de 1993, en el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, en la declaratoria de

---

<sup>18</sup> De conformidad con el esquema realizado por el Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2020, dictada por la Sala Especial de Decisión Número 10 dentro del control inmediato de legalidad, radicado 11001-03-15-000-2020-00944, Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>19</sup> "Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio (...)"

<sup>20</sup> Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: "1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo."

<sup>21</sup> Ibidem

<sup>22</sup> Artículo 11 de la Ley 80 de 1993

<sup>23</sup> Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993

pandemia efectuada por la OMS, y en el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**.

El propósito de realizar las gestiones necesarias para conjurar y prevenir los efectos de la pandemia, atender a la población afectada, realizar obras públicas y/o adquirir bienes y servicios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, así como las necesidades en materia de salubridad y dotación hospitalaria.

Por último, el Decreto Municipal objeto de estudio además de expresar las motivaciones de su declaratoria para el acatamiento de los requisitos formales<sup>24</sup>, cumple con los elementos formales de los actos administrativos, esto es, contiene: “i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.”<sup>25</sup>

#### 4.4.2 ASPECTOS MATERIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

##### 4.4.2.1 CONEXIDAD

En este aspecto se debe determinar si existe una relación de conexidad entre la decisión adoptada por el Municipio de Montelíbano mediante la expedición del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, objeto de control, y el estado de excepción de emergencia, económica, social y ecológica decretado por el Presidente de la República, esto es, si el decreto municipal tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el Decreto Legislativo.

La declaratoria estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se justificó en el Decreto 417 de 2020 “por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 (...) Ley 1122 de 2007 (...) Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993( ...) y el Decreto 111 de 1996 (...), lo cual conllevó al ejecutivo a “recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”

En lo que atañe a las determinaciones en materia contractual, el Gobierno Nacional profirió 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

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 7 de febrero de 2011, Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425) “En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación. Ahora bien, esta exigencia del legislador, respecto de la motivación del acto, resulta lógica, en la medida que las circunstancias les permitan a los responsables de la Administración proferirlo, de lo contrario, la Administración podría hacerlo verbalmente y con posterioridad constituir la prueba de esta situación en el informe que debe elaborar para el correspondiente control fiscal.”

<sup>25</sup> Ver sentencia Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013 radicado 1001-03-15-000-2010-00390-00 Consejero Ponente Marco Antonio Velilla



*Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*" en el cual dispone que, los hechos que dan lugar a la declaratoria de la urgencia manifiesta en los términos del artículo 42<sup>26</sup>, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, se tienen probados con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias a fin de optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud<sup>27</sup>.

En este caso, si bien el decreto municipal objeto de control no menciona textualmente dentro de sus consideraciones que se desarrolle el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, muy a pesar que el referido decreto legislativo se encontraba vigente al momento de la expedición del Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020. No obstante, se vislumbra que este último realmente desarrolla el contenido del Decreto 440 ibidem, por lo menos en lo que respecta a causal justificante de declaratoria de la urgencia manifiesta contenida en el artículo 7<sup>28</sup> del Decreto Presidencial, ya que el ente territorial acude a la declaratoria de urgencia manifiesta<sup>29</sup> con el propósito de conjurar la crisis generada por el coronavirus COVID-19 para prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, salubridad y el interés público, tal y como se dispuso en el artículo primero del decreto objeto de estudio.

Adicionalmente se observa que el decreto municipal bajo examen guarda conformidad con los motivos que originaron la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Presidencial 417 de 2020, sin trasgresión a los decretos legislativos, ni los preceptos y/o normas superiores en los que se fundamenta.

Por otro lado, en los artículos segundo y tercero del acto administrativo estudiado se ordena respectivamente *"(...) celébrese los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos."* Y, *"Para los anteriores efectos, ordena se realice por parte de la Secretaria de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de emergencia y calamidad pública ocasionada por el COVID-19 en el municipio y de urgencia manifiesta mediante el acto administrativo, conforme el artículo 42 de la ley 80 de 1993 y artículo 2.2.1.2.1.4.2. del decreto 1082 de 2015"*, determinaciones que claramente corresponden a los fines perseguidos con la declaratoria de Emergencia Económica y Social así como el Decreto legislativo 440 citado, en aras de atender los efectos adversos desde distintos ámbitos ocasionados por la pandemia.

---

<sup>26</sup> Ley 80 de 1993

<sup>27</sup> Ver artículo 7 Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020

<sup>28</sup> *"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."*

<sup>29</sup> Ley 80 de 1993 artículo 42

Sin embargo, dentro de la orden impartida por el mandatario local de Montelíbano, específicamente en el **artículo segundo** al momento de precisar las acciones a adoptar para conjurar y prevenir la expansión y/o los efectos del COVID-19, se deja abierta la posibilidad, sin limitación alguna, a que en vigencia de la urgencia manifiesta decretada se celebren los **“demás objetos contractuales pertinentes”**. Para la Sala, dicha indeterminación rebasa las competencias y potestades que prevé el ejecutivo a la hora de contrarrestar los efectos de la pandemia, y en términos generales va en contravía de lo dispuesto en los decretos legislativos *ut supra* e incluso de las disposiciones contenidas en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, por consiguiente, la reseñada expresión no se encuentra ajustada a derecho al desconocer la norma superior en que debía fundarse.

En lo que respecta a las decisiones adoptadas en los artículos tercero y cuarto, tendientes a realizar movimientos presupuestales para conjurar la situación de calamidad pública y de urgencia manifiesta, así como la orden de remitir el acto administrativo objeto de control con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, la actuación y las pruebas de los hechos que lo motivaron a la Contraloría Municipal para el ejercicio del control fiscal, es claro que ellas obedecen al cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y las normas pertinentes, además la sujeción a las disposiciones de la citada Ley 80 no contravienen los decretos legislativos expedidos, ya que el artículo 7 del Decreto 440 de 2020, remite precisamente a esa normatividad legal a la hora de realizar las acciones tendientes a contratar de urgencia.

Por último, la determinación del artículo quinto relacionada con la fecha a partir de la cual rige el decreto y las derogatorias hace parte de la estructura del acto administrativo correspondiente a la vigencia y derogatorias<sup>30</sup>, por lo cual no comporta ilegalidad alguna.

#### **4.4.2.1 PROPORCIONALIDAD**

Para la Sala Plena el Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara el estado de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Montelíbano – Córdoba y se dictan otras disposiciones”* expedido por el Alcalde del municipio de Montelíbano - Córdoba, cumple con el requisito de proporcionalidad, salvo la excepción antes anotada, toda vez que se armoniza su contenido con las medidas perseguidas por el Gobierno Nacional con la declaratoria del estado de excepción decretado y los decretos legislativos a través de los cuales lo desarrolla, en aras de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, con la realización obras públicas, y/o adquisición de bienes y servicios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, así como las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria.

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,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Declarar que el Decreto No. 0450 de 21 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara el estado de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Montelíbano – Córdoba y se dictan otras disposiciones”* proferido por el Alcalde del

---

<sup>30</sup> Como lo describe la sentencia del Consejo de Estado de data 15 de octubre de 2013 *ibidem*.

municipio de Montelíbano se encuentra ajustado a derecho, excepto la expresión “**y demás objetos contractuales pertinentes**” contenida en el artículo segundo del acto administrativo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Montelíbano y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicar 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:** Cumplido el término de ejecutoria, ARCHIVAR el expediente sin necesidad de nuevo auto que lo ordene.

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

### COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,



NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA  
Magistrada



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO  
Magistrada



LUIS EDUARDO MESA NIEVES  
Magistrado



PEDRO OLIVELLA SOLANO  
Magistrado