



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
Sala Plena de Decisión

Magistrada Ponente: Dra. Nadia Patricia Benítez Vega

Montería, diecisiete (17) de julio del año dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Medio de control	Control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 de 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo, Córdoba
Radicación	23.001.23.33.000-2020-00267-00

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. 046 de 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo, 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 046 de 20 de marzo de 2020¹, *“Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Pueblo Nuevo-Córdoba con ocasión del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba.

A través del citado acto administrativo se adoptan las siguientes decisiones: **i)** Declara la Calamidad Pública en el municipio de Pueblo Nuevo, Córdoba; **ii)** Ordena que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Pueblo Nuevo elabore un plan de acción específico, cuyo seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Social; **iii)** Dispone que una vez aprobado el plan de acción específico por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo, será ejecutado por todos sus miembros, en conjunto con las dependencias a quienes se les asigna la tarea respectiva; **iv)** Autoriza a la Secretaría de Hacienda Municipal para realizar los traslados presupuestales que se requieran, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presente; **v)** Ordena que la actividad contractual se lleve de acuerdo con lo establecido en el capítulo VII régimen especial para situaciones de desastres y calamidad pública de la Ley 1523 de 2012. También dispone que los contratos originados de la declaratoria de calamidad pública sean

¹ Ver en expediente digital folios 2 a 11

remitidos a la Contraloría Departamental de Córdoba para lo de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; **vi)** Dispone la publicación del decreto en pagina web, y la remisión de este a sendas entidades competentes; **vii)** Establece que el decreto tendrá una vigencia de 6 meses a partir de su publicación con posibilidad de prorrogarse por seis (6) meses más, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio; y por último, **viii)** Establece que el decreto rige a partir de su expedición.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio, el alcalde municipal acudió al ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 2, 209, y 315-3 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y los artículos 57, 59, 61, 65, 66 de la Ley 1523 de 2012.

Como fundamento del acto administrativo objeto de estudio el alcalde municipal citó los artículos 1, 2, y 209 de la Constitución Política; las Circulares 005 y 011 de 2020, Resoluciones 380, 385 y 407 de marzo de 2020 emanadas del Ministerio de Salud y Protección Social; la declaración como pandemia realizada el 11 de marzo del corriente por la Organización Mundial de la Salud -OMS-; los Decretos 417 y 440 de marzo de 2020 proferidos por el Presidente de la República; Ley 1523 de 2012 el numeral 25 del artículo 4, los artículos 57, 58, 59 60, y 62; el Decreto 192 de 20 de marzo de 2020 expedido por la Gobernación de Córdoba; Acta de reunión del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Pueblo Nuevo adiado 20 de marzo de 2020. Por último, reseña el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

III. TRAMITE PROCESAL

3.1 ADMISIÓN

El medio de control fue admitido por auto fechado 20 de mayo del año 2020², ordenándose la notificación al señor alcalde del municipio de Pueblo Nuevo, para que si lo consideraba oportuno interviniera dentro del trámite; 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 para que cualquier ciudadano pudiera intervenir.

Se solicitó a la Alcaldía de Pueblo Nuevo rindiera un informe detallado sobre los antecedentes administrativos del Decreto No. 046 de 20 de marzo de 2020.

3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO³

La Alcaldía del Municipio de Pueblo Nuevo se limitó a allegar copias del plan de acción específico y de emergencia para mitigación y control de la pandemia por Covid 19, así como las actas 004 de 16 de marzo y 005 de 20 de marzo de 2020 del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Pueblo Nuevo.

² Ver en expediente digital folios 12 a 13

³ Ver en expediente digital folios 14 a 36

3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para Asuntos Administrativos⁴ conceptuó que debe declararse ajustado a derecho el Decreto No. 046 de 20 de marzo de 2020 de conformidad a la presunción establecida en el artículo 7 del Decreto 440 de 2020, con excepción del numeral 4 -sic- que debe declararse ilegal.

Expone que la expedición del decreto *sub censura* mediante el cual se declara la calamidad pública, como un supuesto de acción policiva, en ejercicio de la función de policía que cumplen los alcaldes municipales, con el fin de dotarse jurídicamente de herramientas para ordenar medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores, entre las cuales están la ley seca, toque de queda, prohibir aglomeraciones, y demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, no es una medida excepcional, sino una medida ordinaria o extraordinaria, dictada sí en época de estado de excepción, lo que no la convierte *ipso facto* en excepcional, y que por lo tanto al no ser desarrollo de un decreto legislativo, comoquiera no implicar una medida excepcional como son las que debe también proferir el gobierno nacional, para no violar el debido juicio de suficiencia o subsidiaridad de los medios, no resulta enjuiciable mediante el control inmediato de legalidad, sino de los medios de control ordinarios dispuestos en el CPACA.

Manifiesta que ajeno a la declaratoria de calamidad pública, extrañamente se dicta una medida que debiendo ser un enunciado consecuencial a aquella declaratoria, termina siendo inconexa, impertinente y que la desborda, por lo mismo es ilegal por violar la norma en que debería fundarse y por falsa motivación. La medida está dada en el numeral 4^o porque una situación jurídica es la declaratoria de calamidad pública, supuesto de acción pública para atender las consecuencias de una crisis por la declaratoria de un estado de excepción o una calamidad, y otra cosa es la de poder realizar modificaciones al presupuesto general de gastos de la entidad territorial, la cual viene atribuida ordinariamente a sus respectivas corporaciones populares.

3.4 INTERVENCIÓN DE PARTICULARES

Dentro del trámite procesal no se presentaron intervenciones.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 COMPETENCIA

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, 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*⁵».

⁴ Ver en expediente digital folios 37 a 44

⁵ El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, dispone: “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

A efectos de desatar el asunto corresponde al Tribunal estudiar lo siguiente: i) Estados de excepción y generalidades del control inmediato de legalidad, ii) Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y iii) Conclusiones.

4.2. ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y CONTROL INMEDIADO DE LEGALIDAD

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, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica⁶; en este último evento, 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*»⁷ que considere necesarios para superar la situación que originó dicho estado, los cuales pueden suspender incluso las leyes que resulten incompatibles.

Por su parte, el control inmediato de legalidad⁸ se realiza por la jurisdicción contencioso administrativa respecto actuaciones administrativas –*acto administrativo, circular, disposición, medida, etc.*– de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa

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 regula el control inmediato de legalidad.

⁶ Artículo 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

⁷ Según el artículo 215 de la Constitución: «... Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el **Estado de Emergencia**, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el **Estado de Emergencia**, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

(...)

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento».

⁸ El Consejo de Estado identifica como elementos característicos del control inmediato de legalidad los siguientes: a) Que se realiza dentro de un verdadero **proceso judicial**, pues lo adelanta una autoridad jurisdiccional 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**, 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 legislativos que le atañen; f) Es **compatible** con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; g) Es un control **participativo** porque 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.

(potestad reglamentaria) que constituyan el **desarrollo de los Decretos Legislativos** expedidos durante los Estados de Excepción. Y el examen de legalidad se efectúa «mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción»⁹.

Este control se concibe como una limitación al poder de las autoridades administrativas emisoras de actos administrativos durante los estados de excepción, y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de dichos estados de excepción. Por último, vale recordar que el presidente de la república puede expedir diferentes tipos de decretos, así:

i) **Decretos reglamentarios:** Se expiden por el ejecutivo nacional como suprema autoridad administrativa en ejercicio de la potestad reglamentaria¹⁰ establecida en el artículo 189 numeral 11¹¹ de la Constitución Política¹². La norma citada consagra una cláusula general de competencia reglamentaria de la ley, es decir, que se puede ejercer sobre todas las leyes, mediante decretos, órdenes y resoluciones.

ii) **Decretos con fuerza de ley o decretos extraordinarios**¹³: Son aquellos proferidos con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia¹⁴. De esta manera, el Congreso de la República otorga facultades *pro tempore* al ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. En esta categoría se puede encuadrar también el decreto que expide el Gobierno

⁹ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, decisión de 5 de marzo de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

¹⁰ La **potestad reglamentaria** es la facultad constitucional atribuida de manera **permanente** a algunas **autoridades** para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida **ejecución de la ley**, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados.

Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

¹¹ **Constitución Política “Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

¹² La Corte Constitucional en **Sentencia C-066 de 1999** expresa:

“La potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo. (...) se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el párrafo que aquí se analiza.”

¹³ Definidos por el Consejo de Estado en la sentencia de fecha 30 de julio de 2013, Radicado número: 11001-03-24-000-2005-00170-01 así: “Los decretos con fuerza de ley son aquellos expedidos por el Gobierno con base en la posibilidad que tiene el Congreso, conforme al artículo 150-10 Superior, para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...) Igualmente, son decretos con fuerza de ley, según lo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, aquellos mediante los cuales el Gobierno pone en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas, si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado.

¹⁴ **Constitución Política “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...)”

para poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas cuando el Congreso no lo aprueba en el término consignado en el artículo 341¹⁵ superior.

iii) Decretos legislativos: Son los que expide el presidente de la república tanto para declarar el estado de excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Carta, como para desarrollar dicho estado, en virtud de las atribuciones legislativas de que queda revestido en forma excepcional por la declaratoria¹⁶.

De ahí que, con la expedición de los decretos legislativos¹⁷ se abre la competencia para que, desde el orden nacional, departamental y municipal en ejercicio de *funciones administrativas*, se profieran actos administrativos de carácter general que implementen o desarrollen dichos decretos los cuales serán pasibles del control inmediato de legalidad.

4.3. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Precisado lo anterior, es necesario recordar los presupuestos que determinan la procedencia del control inmediato de legalidad según la jurisprudencia. En ese sentido, se requiere que la determinación adoptada verse sobre: a) actos administrativos de contenido general, b) deben ser dictados en ejercicio de la función administrativa, y c) con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

4.4. CONCLUSIONES

En este caso se procederá a realizar el análisis sobre el cumplimiento de los presupuestos antes mencionados con relación al Decreto 046 de 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Pueblo Nuevo, Córdoba, de la siguiente manera:

i) El Decreto 046 de 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Pueblo Nuevo-Córdoba con ocasión del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo, constituye un *“acto administrativo de contenido general”*¹⁸, en tanto crea una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. De tal manera que, dicho acto no se relaciona directamente con personas determinadas o determinables.

¹⁵ **Constitución Política “Artículo 341.** *El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (...) Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.”*

¹⁶ Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de mayo de 2020, de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

¹⁷ En sentencia C-802 de 2002, la Corte Constitucional refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente: *“(...) la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los **declarativos** del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los **decretos de desarrollo** de esas facultades excepcionales”.*

¹⁸ 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.

ii) Respecto del segundo presupuesto (ser dictado por una autoridad administrativa) se tiene que el acto bajo examen fue expedido por el alcalde municipal de Pueblo Nuevo¹⁹, en ejercicio de la **función administrativa**²⁰, por lo cual este presupuesto también se cumple.

iii) En torno a que el decreto municipal desarrolle o implemente **decretos legislativos**, la Sala advierte que este presupuesto no se cumple, como pasa a explicarse:

El Decreto 046 de 20 de marzo de 2020, fue expedido por la autoridad municipal con el propósito de decretar la situación de calamidad pública en el Municipio de Pueblo Nuevo, ordenar al Comité Municipal de Gestión del Riesgo la elaboración y aprobación de un Plan de Acción Específico y dar aplicación a lo dispuesto en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012.

En ese sentido, el alcalde desarrolló principalmente en el municipio de Pueblo Nuevo las facultades establecidas en los artículos 1, 2 y 209 de la Constitución Política, numeral 25 del artículo 4, así como los artículos 57, 58, 59 60, y 62 de la Ley de 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*. El alcalde también tuvo en cuenta la declaración como pandemia realizada el 11 de marzo del corriente por la Organización Mundial de la Salud; las Resoluciones 380, 385 y 407 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; los Decretos 417 y 440 de marzo de 2020 proferidos por el Presidente de la República y la recomendación emitida por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Ahora, si bien el decreto municipal objeto de control menciona textualmente dentro de sus consideraciones el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, lo cierto es que el ente territorial no acude a la presunción prevista en el artículo 7 del Decreto 440²¹ sino que declara la calamidad pública consagrada en el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012²², dictaminando que la actividad contractual se debe adelantar conforme con lo establecido en el **capítulo VII** de dicha ley *-Régimen especial para situaciones de desastres y calamidad pública-*, y ordena remitir de manera inmediata los contratos originados en la declaratoria de calamidad pública junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos y demás

¹⁹ **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.”

²⁰ 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, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

²¹ **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.”*

²² Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

documentos que le sirvan de fundamento a la Contraloría Departamental de Córdoba, en cumplimiento del parágrafo del artículo 66 ídem por el cual se dispone el sometimiento de los contratos celebrados por las entidades territoriales para dar respuesta a situaciones de calamidad pública al control fiscal contemplado en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993²³.

En ese sentido, la Sala Plena discrepa del concepto fiscal tendiente a que se declare ajustado a derecho el decreto 046 de 20 de marzo de 2020, por sujetarse a lo previsto en el artículo 7 del Decreto Presidencial 440 de 2020; en tanto como se explicó el acto administrativo bajo análisis no tiene como fin desarrollar o implementar ningún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica social y ecológica dispuesta a través del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, simplemente desarrolla las competencias previstas en la ley de gestión de riesgos y desastres.

El Consejo de Estado ha reiterado que para la procedencia del control inmediato de legalidad deben concurrir tres clases de factores competenciales, a saber: un *factor subjetivo de autoría*, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional (departamental o municipal); un *factor de objeto*, que recaiga sobre acto administrativo general y un *factor de motivación o causa* y es que provenga o devenga del ejercicio de la “*función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”²⁴. En este caso, se insiste el decreto municipal examinado desarrolla las disposiciones contenidas en la ley 1523 de 2012 en armonía con las previsiones del régimen de contratación estatal.

Igualmente, la alta Corporación ha precisado que “... cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “**decreto legislativo**” que hace dicha **declaratoria**, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales. En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que **desarrollan** la emergencia económica,

²³ **Ley 80 de 1993 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** 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.

²⁴ Ver providencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Bogotá, del 14 de abril de 2020, de Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01016-00 en la que se dijo “ (...) Pero se echa de menos el factor **motivación o causa**, porque si bien, el acto que ocupa la atención del Despacho (Resolución 0692) data del 20 de marzo de 2020, es decir, fue expedido en fecha posterior al Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) dicha Resolución, conforme lo menciona en su motivación, se expide, (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, contenida en la RESOLUCIÓN 385 DE 12 DE MARZO DE 2020 y con apoyo en los DECRETOS DEPARTAMENTALES 176 DE 12 MARZO DE 2020 y 180 DE 16 DE MARZO SIGUIENTE, alusivos a medidas que se ejercen apoyadas en la Resolución 385 y a la declaratoria de calamidad pública, que **como se vio, responden a otras previsiones como la Ley 1523 de 2012 y que no devienen, propiamente, de Decreto Legislativo alguno. expedido con fundamento de la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y que se contiene en el Decreto 417, cuya fecha de expedición fue el 17 de marzo de 2020.**”

*social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”*²⁵.

Por otra parte, explica la alta corporación que: *“los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en **decretos legislativos**), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa **excepcional** ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional”*²⁶.

Corolario, advertido que el Decreto No. 046 de 20 de marzo de 2020, objeto de análisis, no desarrolla ningún decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional, se colige que este no es susceptible de examen a través del control inmediato de legalidad asignado a esta jurisdicción.

Lo decidido en esta providencia no comporta el carácter de cosa juzgada pues el acto administrativo en cuestión es pasible de control judicial ante esta jurisdicción, en aplicación de lo estatuido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

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 la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 046 de 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Pueblo Nuevo-Córdoba con ocasión del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo, por los motivos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto 046 de 20 de marzo de 2020, proceden los medios de control previstos en la ley.

TERCERO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al alcalde del municipio de Pueblo Nuevo 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.

²⁵ Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, auto del 22 de mayo de 2020, Radicación Número: 11001-03-15-000-2020-01955-00(Ca).

²⁶ Ver proveído del 11 de mayo de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, Referencia: Resolución 1290 de 20 de abril de 2020, “por la cual se da aplicación a lo establecido en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020”.

CUARTO: 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,



NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA
Magistrada



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado