



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

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

Montería, tres (3) de diciembre del año dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad del Decreto 00135 de 28 de agosto de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro
<b>Radicación</b>	23-001-23-33-000-2020-00423-00

**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 00135 de 28 de agosto de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro, 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 00135 de 28 de agosto de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta como consecuencia de la pandemia originada por el Covid 19”*<sup>1</sup> expedido por la alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro.

En el citado acto administrativo la alcaldesa municipal adopta las siguientes medidas: **i)** Prorrogar la urgencia manifiesta para el municipio de Ciénaga de Oro hasta el 30 de noviembre de 2020, se establece que la prórroga podrá finalizar antes de la fecha indicada cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan el término podrá prorrogarse nuevamente con ocasión de la pandemia 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 conforme a la Resolución 1462 de agosto 25 de 2020; **ii)** Ordena la realización de gestiones necesarias para conjurar y prevenir la pandemia coronavirus Covid-19, atender a la población afectada, realizar obras públicas y/o adquirir bienes y servicios estrictamente necesarios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes; **iii)** Ordena a la Secretaría de Hacienda Municipal la realización de movimientos presupuestales necesarios para conjurar la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del Covid-19 y de urgencia manifiesta declarada de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015; **iv)** Dispone que de acuerdo a lo

<sup>1</sup> Ver en expediente digital PDF

consagrado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, los contratos originados en la urgencia manifiesta, el acto administrativo objeto de control, junto con el expediente de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de hecho deberán ser remitidos a la Contraloría Municipal para lo de su competencia; **v)** Especifica que el decreto rige a partir de la fecha de su expedición, modifica el artículo 5 del decreto 075 de marzo 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio, la Alcaldesa Municipal acudió al ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 314, 315 de la Constitución Política, así como a las legales consagradas por la Ley 136 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1523 de 2012 y Decreto 1082 de 2015.

Además, como fundamento de las determinaciones adoptadas en el Decreto 00135 de 28 de agosto de 2020, el ente territorial en la parte considerativa hizo referencia a los artículos 2, 209, 311 de la Constitución Política; artículos 2, 24, 42 de la Ley 80 de 1993; artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015. Como fundamento jurisprudencial citó la sentencia del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C en sentencia del 7 de febrero de 2012.

También se apoyó en 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; la Directiva Presidencial N° 02 de 12 de marzo de 2020, por la cual se dictan medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19; los Decretos Presidenciales 417 de 17 de marzo, 420 del 18 de marzo, 457 de 22 de marzo, 531 de 8 de abril, 636 de 6 de mayo, 749 de 28 de mayo, 990 de 9 de julio, 1076 de 28 de julio y 1168 de 25 de agosto. Se fundamentó en las Resoluciones N° 385 del 12 de marzo, 844 de 26 de mayo y 1462 de 25 de agosto del Ministerio de Salud y Protección Social. Por último, citó el Decreto Municipal 075 de marzo de 2020.

### III. TRAMITE PROCESAL

#### 3.1 ADMISIÓN

El medio de control fue admitido por auto fechado 14 de octubre del año 2020<sup>2</sup>, ordenándose la notificación a la Alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro y al señor agente del Ministerio Público; igualmente, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso para que cualquier ciudadano pudiera intervenir.

#### 3.2 INTERVENCIONES

En esta oportunidad no se presentaron intervenciones en el curso del trámite procesal.

#### 3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para Asuntos Administrativos<sup>3</sup> manifiesta que se debe declarar ajustado a la legalidad el acto administrativo estudiado, por la presunción del artículo 7 del Decreto 440 de 2020.

<sup>2</sup> Ver en expediente digital PDF folios 13 a 14

<sup>3</sup> Ver en expediente digital

Pone de presente que el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa mediante documento “*MARCO JURIDICO Y CONTROLES DE LA CONTRATACION ESTATAL ANTE EL COVID – 19*”, expidió la Directiva N° 16 del 22 de abril de 2020, situando entre sus temas principales “*Lineamientos de intervención de la PGN ante la urgencia manifiesta en los controles de legalidad y conclusiones*”, cita el exhorto del señor Procurador General de la Nación, en el apartado N° 3.13 que ordena: “*Remitir el acto de declaratoria de la urgencia manifiesta al día siguiente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o al Consejo de Estado según las reglas del CPACA. Así mismo, hacer lo propio con este acto de declaratoria y sus contratos a la Contraloría competente para el ejercicio del control fiscal*”, en consecuencia, solicita declarar la legalidad de la medida de urgencia decretada.

Sostiene que en el artículo 3° del resolutivo, autoriza al Secretario de Hacienda del municipio para hacer “*...los movimientos presupuestales que resulten necesarios para a conjurar de manera efectiva la situación calamidad pública y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo...*”. Sin que se precise o especifique el tipo de movimiento presupuestal, sin embargo, indica que el Tribunal, ante intervención anterior del signatario, supuso que se trataba de modificaciones presupuestarias horizontales o internas y consideró la legalidad la medida. En consecuencia, solicita que de declararse legal la medida se condicione a que dichas modificaciones sean de aquellas que no impliquen movimientos verticales dentro del presupuesto del ente territorial en aras de no dejar una “*ventana*” que bien pudiera amparar violaciones a normativas propias al sistema presupuestario.

## 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*<sup>4</sup>».

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

<sup>4</sup> 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 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.

económica, social y ecológica<sup>5</sup>; 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*»<sup>6</sup> que considere necesarios para superar la situación que originó dicho estado, los cuales pueden incluso suspender las leyes que resulten incompatibles.

Por su parte, el control inmediato de legalidad<sup>7</sup> 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 (*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*»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Artículo 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

<sup>6</sup> 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».

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

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<sup>9</sup>.

Por último, vale rememorar 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 reglamentaria<sup>10</sup> consagrada en el artículo 189 numeral 11<sup>11</sup> de la Constitución Política<sup>12</sup>. 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**<sup>13</sup>: Son aquellos proferidos con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia<sup>14</sup>. 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 para poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas cuando el Congreso no lo aprueba en el término consignado en el artículo 341<sup>15</sup> superior.

<sup>9</sup> Sentencia C-179 de 1994.

<sup>10</sup> **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.

<sup>11</sup> **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.

<sup>12</sup> 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 parágrafo que aquí se analiza.”*

<sup>13</sup> 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.*

<sup>14</sup> **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. (...).”*

<sup>15</sup> **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.”*

**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 declaratoria<sup>16</sup>.

De ahí que, con la expedición de los decretos legislativos<sup>17</sup> 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

Se procede a abordar el análisis sobre el cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad señalados *ut supra* con relación al Decreto 00135 de 28 de agosto de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro, de la siguiente manera:

i) El Decreto 00135 de 28 de agosto de 2020 “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta como consecuencia de la pandemia originada por del Covid 19*”, constituye un «acto administrativo de contenido **general**<sup>18</sup>», 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.

ii) Respecto del segundo presupuesto (ser dictado por una autoridad administrativa) se tiene que el acto bajo examen fue expedido por la alcaldesa municipal de Ciénaga de Oro<sup>19</sup>, en ejercicio de la **función administrativa**<sup>20</sup>, por lo cual este presupuesto también se cumple.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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**”.

<sup>18</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>19</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>20</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

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

El Decreto **00135 de 28 de agosto de 2020**, fue expedido por la autoridad municipal con el propósito principal de prorrogar la *urgencia manifiesta* declarada en el municipio de Ciénaga de Oro con ocasión de la pandemia del virus covid-19, en ejercicio de las facultades legales contenidas en la Constitución Política artículo 315, en la Ley 136 de 1994, y en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

En ese orden, aunque dentro de los considerandos del acto administrativo estudiado se enuncie así, no se puede inferir que el decreto municipal haya sido expedido en **desarrollo** del decreto presidencial 417 del 17 de marzo del año 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, esencialmente porque este estuvo vigente hasta el 15 de abril del año 2020<sup>21</sup>, mientras que el decreto bajo estudio fue expedido el 28 de agosto hogaño y tuvo como **base** las facultades establecidas en el artículo 42 de la ley 80 de 1993.

Tampoco puede concluirse que el decreto municipal 00135, aunque expresamente no se enuncie, se subsume en lo dispuesto en el artículo 7º del decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020<sup>22</sup> *“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 COVID-19”*<sup>23</sup>, ello debido a que el referido decreto 440 fue expedido para implementar el estado de excepción declarado mediante el decreto legislativo 417 de 2020, el cual no estaba vigente al momento de la expedición del decreto municipal objeto de control.

En efecto, según el artículo 11 del Decreto legislativo 440 de 2020 relativo a la vigencia, en forma expresa se señala que: **“Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”**. Así las cosas, para el día 28 de agosto hogaño, fecha de expedición del decreto municipal 00135, no se encontraba rigiendo el estado de excepción declarado mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 440 de 2020 ya había perdido vigencia<sup>24</sup>.

Ahora, cabe recordar que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020 fueron nuevamente adoptadas, con idéntico texto, en el Decreto 537 del 12 de abril de 2020,

---

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”.

<sup>21</sup> “Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”.

<sup>22</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 registrarán por la normatividad vigente.”

<sup>23</sup> El cual prescribe que con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la **urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales para la contratación directa.

<sup>24</sup> Este Tribunal Administrativo ha ejercido el control inmediato de legalidad sobre otros actos administrativos de declaratoria de urgencia manifiesta, pero dictados dentro del periodo de vigencia del mencionado decreto.

en cuyo acápite de vigencia<sup>25</sup> se precisa que este rige desde 16 de abril de 2020 incluso mientras se mantenga la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia generada por el coronavirus Covid-19, término este que rebasó el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico declarado por el Gobierno Nacional en las dos oportunidades anteriores.

No obstante, resulta evidente que como las determinaciones del decreto municipal 00135 de 28 de agosto de 2020, se adoptaron por fuera del límite temporal del último Estado de Excepción decretado en el país –Decreto 637 del 6 de mayo del año 2020- no es factible realizar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>26</sup> en concordancia con el artículo 136 del CPACA<sup>27</sup>.

En lo que atañe al decreto presidencial 637 del 6 de mayo del año 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, aunque no fue referido en la considerativa del decreto estudiado, se tiene que revisado el epígrafe de vigencia, este estado de excepción fue declarado por treinta días<sup>28</sup>, por lo cual estuvo vigente hasta el **6 de junio del año 2020**, esto es, en calenda anterior a la expedición del decreto municipal. Colofón, tampoco se expide el acto administrativo bajo la vigencia del estado excepcional decretado.

<sup>25</sup> De este último decreto

<sup>26</sup> **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 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.

<sup>27</sup> El Consejo de Estado en ejercicio del medio de control que hoy nos ocupa ha considerado que tales determinaciones no se encuentran conformes con el ordenamiento superior -artículo 215-, con el Decreto Legislativo 440 de 2020 ni con lo previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así lo ha dicho: “Como en el Decreto Legislativo 440 de 2020, que es el desarrollado por la Resolución 0042 de 2020, estableció que las medidas en él adoptadas producirían efectos durante el Estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia por el Covid-19, es en dicha temporalidad en la que debe enmarcarse la correspondiente a las medidas adoptadas en el acto administrativo que ahora se controla, es decir, mientras dure el Estado de emergencia económico, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 del 27 de marzo de 2020, el cual, conforme con el artículo 215 constitucional, fue declarado por treinta (30) días, los cuales culminaron el 16 de abril de 2020, mientras que las medidas sanitarias de emergencia dispuestas por el Ministerio de Salud superan dicha temporalidad pues su vigencia inicial fue prevista hasta el 31 de mayo de 2020 y fue prorrogada hasta el 1 de agosto de 2020

De suyo, como la vigencia prevista en la Resolución 0042 de 2020 para las medidas relativas a la declaratoria de urgencia manifiesta y a la suspensión de los términos en las actuaciones contractuales sancionatorias, difiere de la prevista en la norma que desarrolla y permite su extensión en un periodo superior al que se señaló para el Estado de excepción, la Sala no las encuentra conformes con el ordenamiento superior -artículo 215-, con el Decreto Legislativo 440 de 2020 ni con lo previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

Ante el hecho de que la Resolución 0042 de 2020 no demarcó sus límites de aplicación en el tiempo en relación con las restantes medidas adoptadas, al igual que ocurre con la declaratoria de urgencia manifiesta y con la suspensión de términos, a ellas corresponde el mismo marco temporal del Decreto Legislativo que desarrolló, razón por la cual se declarará la nulidad de los apartes correspondientes a las vigencias fijadas en el acto administrativo en el artículo 1 y en el inciso segundo del artículo 3.”

<sup>28</sup> “**Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.**”



En relación con los Decretos Presidenciales 420 del 18 de marzo, 457 de 22 de marzo, 531 de 8 de abril, 636 de 6 de mayo, 749 de 28 de mayo, 990 de 9 de julio, 1076 de 28 de julio, y 1168 de 25 de agosto del 2020, se pone de presente que el Consejo de Estado ha concluido que las medidas sanitarias para contener la pandemia, así como la imposición de medidas de «*aislamiento preventivo obligatorio*» contenidas en decretos del Gobierno Nacional, no constituyen decretos legislativos, en la medida que fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del Presidente de la República<sup>29</sup>.

En torno a las medidas relacionadas con el orden público, hay que anotar que estas no tienen como fundamento ningún decreto legislativo, más bien obedece al ejercicio de la *potestad de policía*<sup>30</sup>, propia del Presidente cuya finalidad de preservar el orden público<sup>31</sup>, la cual también comparte con los Gobernadores y Alcaldes, dentro de la circunscripción territorial correspondiente, por lo cual aunque se enuncie como referente normativo los Decretos Legislativos 417 o 637 de 2020, dicha invocación no resulta suficiente para hacer procedente el estudio de fondo del acto administrativo a través del control inmediato de legalidad, en tanto esos decretos son declaratorios del estado de excepción, y no se establecen medidas específicas<sup>32</sup>.

En ese orden de ideas, es evidente que el decreto ejecutivo municipal analizado no desarrolla ni implementa ningún decreto legislativo, más bien obedece al ejercicio de competencia ordinarias previstas en la ley 80 de 1993.

Corolario, como el decreto objeto de estudio no desarrolla ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, este no es susceptible de examen a través del control inmediato de legalidad asignado a esta jurisdicción<sup>33</sup>.

De acuerdo con lo analizado no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto el Decreto No. 00135 de 2020, no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción. Por consiguiente, deviene la improcedencia del mismo.

Finalmente, se resalta que lo decidido en esta providencia no tiene el carácter de cosa juzgada pues el acto administrativo en cuestión es pasible de control judicial ante esta

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N 19, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez Control Inmediato de Legalidad, Radicación 11001-03-15-000-2020-01958-00

<sup>30</sup> **Ley 1801 de 2016 “Artículo 199. Atribuciones del Presidente.** *Corresponde al Presidente de la República: 1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional. 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley. 3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código. 4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”*

<sup>31</sup> **Constitución Política “Artículo 189.** *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.”*

<sup>32</sup> Ver proveído adiado 20 de mayo 2020 del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial de Decisión, Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01907-00(Ca).

<sup>33</sup> 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, 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” Ídem

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 00135 de 28 de agosto de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta como consecuencia de la pandemia originada por del Covid 19”* expedido por la alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro, por los motivos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto 00135 de 28 de agosto de 2020, proceden los medios de control previstos en la ley.

**TERCERO:** Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor a la alcaldesa del municipio de Ciénaga de Oro 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.

**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

  
NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA.  
Magistrada

  
SALVAMENTO DE VOTO  
PEDRO OLIVELLA SOLANO  
Magistrado

  
DIVA CABRALES SOLANO  
Magistrada

  
GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ  
Magistrada