



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN**

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020)

SE DECIDE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación	23.001.23.33.000.2020.00327
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 127 de 19 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Pueblo Nuevo /Córdoba, “Por medio del cual se prorroga la urgencia manifiesta declarada por la emergencia sanitaria causada por el Corona Virus Covid-19 declarada mediante Decreto Municipal N° 045 y se adoptan medidas para hacerle frente a la pandemia”
Decisión	Se declara ajustado a derecho

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE EXPEDICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- El 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social, Dr. FERNANDO RUIZ GÓMEZ, expidió la Resolución 385 de esa fecha, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, con vigencia hasta el 30 de mayo de 2020¹.
- En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, el Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 respectivamente, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar todos los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19.
- En virtud de esas declaratorias, el Gobierno Nacional ha expedido sendos decretos legislativos, entre ellos el No 440 del 20 de marzo de 2020 que en su artículo 7º habilitó a las entidades estatales para que declararan la urgencia manifiesta “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. Esta facultad fue prorrogada por todo el tiempo de la pandemia a través del Decreto legislativo 537 del 12 de abril de 2020.

¹ Prorrogada hasta el 30 de noviembre de 2020 a través de la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020.

- El Alcalde del municipio de Pueblo Nuevo, Dr. FIDEL ANTONIO MERCADO GONZALEZ, expidió el Decreto No. 045 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la urgencia manifiesta en esa municipalidad, implementando lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto legislativo 440 de 2020.
- Posteriormente, el Alcalde del municipio de Pueblo Nuevo expidió el Decreto 127 del 19 de junio de 2020 por medio del cual prorrogó la urgencia manifiesta declarada mediante el Decreto 045 de 20 de marzo de 2020.
- El mencionado Decreto 127 de 2020 fue remitido a este Tribunal Administrativo de Córdoba para que fuera objeto del control inmediato de legalidad (CIL) previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

**DECRETO N°. 127
19 de junio de 2020**

"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA POR LA EMERGENCIA SANIATARIA CAUSADA POR EL CORONA VIRUS COVID-19 DECLARADA MEDIANTE DECRETO MUNICIPAL No 045 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACERLE FRENTE A LA PANDEMIA"

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. — PRORROGA. Prorrogar la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA declarada mediante Decreto Municipal No. 045 del 20 de Marzo de 2020, modificado por el Decreto No. 086 del 5 de Mayo de 2020, esta prórroga se realiza hasta el día 20 de septiembre de 2020 en el municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba, dicha prórroga de declarar de urgencia manifiesta podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

ARTICULO SEGUNDO. - De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, los contratos originados en la declaración de urgencia manifiesta, y el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviara a la Contraloría general del Departamento de Córdoba y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República en el departamento de Córdoba, para que en ejercicio de sus atribuciones y competencia se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

ARTICULO TERCERO. — CONTRATACION. Realizar la contratación necesaria que tenga por objeto y relación directa para atender y mitigar y evitar la propagación de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID -19, que motiva la presente prórroga de declaración de urgencia manifiesta.

ARTICULO CUARTO. - AUTORIZACION. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los gastos y/o traslados del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, además de las gestiones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, conforme a la normatividad establecida para el efecto

ARTICULO QUINTO. — SUPERVISION. La Secretaría de Gobierno, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión supervisara de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que las acciones y trabajos que se ejecuten sin dilaciones ni retrasos y se materialice la finalidad del objeto contratado. Además de ordenar la coordinación y apoyo a la población afectada con el Coronavirus COVI D-19.

ARTICULO SEXTO. - VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación y deroga las normas que le sean contrarias

FIDEL ANTONIO MERCADO GONZALEZ
Alcalde Municipal de Pueblo Nuevo Córdoba

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos expresa en primer lugar su criterio adoptado en conceptos anteriores en los casos de urgencia manifiesta, haciendo un breve análisis donde indica que estos actos administrativos corresponden a una facultad prevista en la legislación ordinaria (Artículo 42 de la Ley 80/93) y que dicho control le corresponde a la respectiva contraloría.

Pese a lo anterior, manifiesta que se acoge a la directriz del documento *“MARCO JURIDICO Y CONTROLES DE LA CONTRATACION ESTATAL ANTE EL COVID –19”*, expedido mediante Directiva # 16 del 22-4-2020 del señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en el cual se considera la procedencia del medio de control. Frente al decreto bajo estudio consideró que no se funda formal o materialmente en un decreto legislativo, lo cual, por sí solo evidencia la carencia de acto justiciable por éste medio de control, lo que implica una decisión inhibitoria por ausencia de un presupuesto procesal del proceso. En conclusión, presenta el siguiente concepto:

De presente el lineamiento del señor Procurador General de la Nación, replicado por su Delegado Para la Conciliación Administrativa, solicito que al examinar la medida de prorrogar la declaratoria de la Urgencias Manifiesta contenida en el Decreto 127 del 19 junio de 2020, dictada por el Alcalde Municipal de Pueblo Nuevo, sea declarada ajustada a la legalidad, según viene dado por la presunción del art. 7 Decreto 440 de 2020.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de 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.

En armonía con esa ley estatutaria, la Ley 1437 de 2011 que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (CPACA), reguló este medio de control en sus artículos 136, 151-14 y 185, disposiciones que conforman su principal sustento legal.

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control inmediato de legalidad “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

En líneas generales, los anteriores son los principales aspectos del Control Inmediato de Legalidad (CIL) que, así decantados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo², no generan mayores dificultades al momento de su aplicación en la práctica judicial.

2. Características del Decreto 127 de 2020 expedido por el alcalde de Pueblo Nuevo

- El Decreto 127 de junio 19 de 2020 prorrogó la medida contemplada en el Decreto 045 de 20 de marzo de 2020 y por lo tanto sería procedente examinarlos en su conjunto; sin embargo sobre este primer decreto ya hubo una decisión del Tribunal Administrativo por lo cual no es posible ordenar la acumulación³.

² Aspectos que fueron reiterados en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, Rad: 11001-0315-000-2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

³ Mediante sentencia del 28 de junio de 2020, con ponencia de la magistrada NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA, se declaró ajustado a derecho el Decreto 045 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Pueblo Nuevo. Rad: 23.001.23.33.000.2020-00125-00.

- Es un acto administrativo en cuanto contiene una decisión unilateral de la voluntad de la administración. Es de carácter general y no involucra ningún derecho subjetivo ni se dirige a surtir efectos frente a un particular en concreto.
- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa (Alcalde Municipal) y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza.
- Implementa el artículo 7 del Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 (expedido dentro del estado de excepción del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), que habilitó de manera particular la urgencia manifiesta frente a las situaciones excepcionales originadas por el Covid – 19; en ese sentido se trata de una facultad especial formalmente diferente de la facultad ordinaria. También implementa el Decreto legislativo 537 del 12 de abril de 2020 expedido para ampliar temporalmente esas facultades.

Conforme a las anteriores características se concluye en primer lugar que el Decreto 127 del 19 de junio de 2020 es susceptible del CIL en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

3. Análisis integral de legalidad (artículo 137 del CPACA)

Definida la procedencia del CIL le corresponde al tribunal examinar de manera *integral* sus aspectos *formales* y *materiales*⁴, para determinar si el acto administrativo bajo estudio incurre en cualquiera de las causales de anulación previstas en el artículo 137 del CPACA, confrontándolo primeramente con los decretos legislativos que le sirven de fuente (normas superiores en los que debe fundarse) y de manera general con la normativa que regula la materia de la que se ocupa. Finalmente, de pasar el primer análisis, se examinará si la medida que contiene el citado decreto es proporcional y conexas con la situación que pretende conjurar.

3.1. Aspectos formales y competencia

- √ Desde el punto de vista formal es una declaración unilateral de la voluntad de la administración y contiene todos los elementos que permiten su identificación, número, fecha, consideraciones, articulado y la firma de quien lo suscribe.

⁴ Siguiendo el esquema de análisis de la sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado, Rad: Rad: 11001- 0315- 000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ. Los aspectos formales se refieren al tema de la competencia y a los elementos de existencia, sustanciales y de validez. Los aspectos materiales tienen que ver con la conexidad y proporcionalidad frente al Estado de excepción declarado por el Presidente de la República.

- √ El Decreto 127 del 19 de junio de 2020 fue expedido por la autoridad ordinariamente competente, alcalde municipal, Dr. FIDEL ANTONIO MERCADO GONZALEZ, conforme a las atribuciones del numeral 3º del artículo 315 de la CP y el literal d numeral 5 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que lo facultan para dirigir la acción administrativa del municipio.
- √ Pese a que la facultad para declarar la urgencia manifiesta en el municipio puede ejercerla el alcalde de manera especial con la debida justificación, este Decreto 127 del 19 de junio de 2020 desarrolla la facultad extraordinaria contenida en el artículo 7 del Decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, que consagró una presunción a favor de las entidades estatales, entendiendo como comprobado – sin necesidad de las justificaciones ordinarias – “el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta”, con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.
- √ La vigencia de esta presunción a favor de las entidades estatales para declarar la urgencia manifiesta fue limitada temporalmente por el artículo 11 del Decreto legislativo 440 de 2020 para que surtiera efectos “durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, sin embargo, posteriormente a través de los artículos 7 y 11 del Decreto legislativo 537 del 12 de abril de 2020 se hizo extensiva para todo el periodo en que se mantenga la Emergencia Sanitaria.

Efectuado el anterior examen, la segunda conclusión del Tribunal Administrativo de Córdoba es que no se avizora ningún vicio formal que constituya causal de nulidad y en consecuencia lo encuentra en estos aspectos ajustado al ordenamiento jurídico.

3.2. Proporcionalidad y conexidad con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020

El alcalde del municipio de Pueblo Nuevo habilitó la urgencia manifiesta en el contexto de la pandemia por Covid 19 mediante Decreto 045 de 20 de marzo de 2020. Ese decreto ya fue estudiado por este Tribunal y se declaró ajustado a derecho mediante sentencia de 28 de junio de 2020, por encontrarlo proporcional y conexo con la emergencia económica, social y ecológica.

Así las cosas y teniendo en cuenta que el decreto ahora bajo estudio (Decreto 127 del 17 de junio de 2020) se limitó a prorrogar la medida adoptada en el anterior decreto, no hay razones para variar el criterio, ya que sustancialmente se trata del mismo contenido.

Finalmente, como tercera conclusión, el Tribunal Administrativo de Córdoba encuentra que existe conexidad y proporcionalidad de la medida contenida en el decreto bajo estudio, con el estado de emergencia que se pretende conjurar.

4. Decisión en única instancia

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: Declarar ajustado a derecho el Decreto No. 127 del 19 de junio de 2020, “Por medio del cual se prorroga la urgencia manifiesta declarada por la emergencia sanitaria causada por el Corona Virus Covid-19 declarada mediante Decreto Municipal N° 045 y se adoptan medidas para hacerle frente a la pandemia”, conforme a las consideraciones de la parte motiva.

SEGUNDO: Realizar las notificaciones de rigor a la representante legal del Municipio de Pueblo Nuevo y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.

Los magistrados,



PEDRO OLIVELLA SOLANO



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO



NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA
Magistrada



GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ