



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

Montería, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020-00200-00
Acto objeto de control	Decreto 173 del 22 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Cotorra

Estando dentro del término previsto en el numeral 6º del artículo 185 del CPACA y luego de haberse surtido el procedimiento previsto en la referida norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a ejercer mediante sentencia de única instancia el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto N° 173 del 22 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Cotorra.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto Sometido a Control

El señor alcalde municipal de Cotorra mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Cotorra documento PDF contentivo de copia del Decreto 173 del 22 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cotorra- departamento de Córdoba con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (Covid-19) y se dictan otras disposiciones*”

El texto del decreto en mención es del siguiente tenor literal:

DECRETO 173 DE MARZO 22 DE 2020

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE COTORRA- DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA CON OCASIÓN DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Alcalde Municipal de Cotorra- Departamento de Córdoba en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confieren los artículos 1, 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de

2007, Decreto reglamentario 1082, 2015, Ley 1523 de 2012 y Resoluciones 380, 385 y 407 del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

CONSIDERANDO:

Que son fines 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.

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Que el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia dispone “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Que los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daños a los valores enunciados.

Que, en el en el Parágrafo 1º del artículo 1 de la Ley 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", se prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.

Que el artículo 3º ídem dispone que entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."

Que, en igual sentido, la citada disposición consagra el principio de solidaridad social, el cual implica que: "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."

Que, el artículo 12 íbidem, consagra que: “Los Gobernadores y alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y estén investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de s su jurisdicción”.

Que, el artículo 14 íbidem, dispone "Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio. El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos

de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

Que mediante Decreto No. 056 de enero 22 de 2020, fue creado el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD “POR EL CUAL SE CONFORMA Y ORGANIZA EL CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DESASTRES DEL MUNICIPIO DE COTORRA, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, LOS COMITÉS MUNICIPALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades del Gobierno de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (COVID-19) fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMB, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional - ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el 06 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en la ciudad de Bogotá – Colombia y a partir de entonces, todas las Entidades públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de las Resoluciones 380 de 11 de marzo, 385 de 12 de marzo de 2020 y 407 de 13 de marzo el Ministerios adopto medidas sanitarias y de cumplimiento con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes del Municipio de Cotorra, para lo cual se expidió el Decreto 160 del 13 de marzo de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL (COVID 19) CORONAVIRUS EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”, en concordancia a las disposiciones contempladas en la resoluciones mencionadas y el Decreto 000172 de 12 de Marzo de 2020 emitido por la Gobernación de Córdoba.

Que el 17 de marzo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto 417 “por medio del cual se declara un Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” motivando la declaratoria ante la insuficiencia de las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias Imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, haciendo necesario adoptar medidas extremas que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está todo el país.

Que la Agencia Nacional para la Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, como ente rector del sistema de compras y contratación pública en fecha marzo 17 de 2020 recomendó lo siguiente:

... de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto 4170 de 2011, y considerando la pandemia generada por el COVID- 19, informa a las entidades estatales que en situaciones de urgencia manifiesta pueden contratar directamente o con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, en las condiciones que se recuerdan a continuación:

1. Definición de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa:

- 1.1. Si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007 consagra unas excepciones a la libre concurrencia y a la pluralidad de oferentes, que atienden a la necesidad de salvaguardar principios como la eficiencia, eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como "urgencia manifiesta"

(...)1.3. El artículo 42 de la ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. El elemento común de estos eventos es que exigen atender la contingencia de manera inmediata, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera, para mantener la regularidad del servicio, y que impiden acudir a los procedimientos de selección públicos, es decir, a la licitación pública, a la selección abreviada, al concurso de mérito y a la contratación de mínima cuantía...

Que en fecha marzo 19 de 2020, la Contraloría General de la Nación emitió circular No 06, en comunicación dirigida a los ministros, directores de departamentos administrativos, gerentes, jefes o representantes legales de las entidades de los niveles nacional y territorial, gobernadores, alcaldes distritales y municipales, recomendó:

... frente a la crisis actual, a Contraloría General de la República reconoce la grave situación que aqueja al país, los grandes esfuerzos realizados para su contención y las dificultades diarias a las que se ven expuestos los gerentes públicos por los múltiples retos que ello implica, por tanto, los alienta a utilizar todos los medios legales permitidos para superar adecuadamente esta contingencia...

En consecuencia, se hacen las siguientes recomendaciones a los representantes legales y a los ordenadores del gasto de las entidades públicas, frente al cumplimiento de las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta, teniendo en cuenta la excepcionalidad del problema salud pública que afronta el país...

Que la Gobernación de Córdoba, el 20 de marzo de 2020 decreto la urgencia manifiesta a través del Decreto 00091 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", como medida tendiente a contener la propagación del virus COVID-19.

Que el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece: "De la Urgencia Manifiesta. 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 concursos públicos".

Que la Corte Constitucional respecto indica "La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija 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" Sentencia C-772/1998.

Que el consejo de Estado al respecto sostuvo: "Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclamen una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.

En estas estipulaciones, se hace evidente el principio de la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de serlo, el régimen jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista y aún, la ejecución de los mismos, sin que medie la formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias así lo exige". Consejo de Estado, Sentencia del 27 de abril de 2006, Expediente número 14275, Consejero Ponente: Ramiro Becerra Saavedra".

Que en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio, es necesario adelantar acciones relacionadas con desarrollo de medidas preventivas y de control, educación a la comunidad, aspectos de comunicación, capacitación a todo el personal de salud, suministro de alimentos a la población más vulnerable, organización de la red de servicios y garantía de los servicios públicos (agua potable y aseo) y demás bienes y servicios a que haya lugar.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Declárase la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Cotorra, como medida de respuesta ante la crisis presentada por la y afectación generada por el contagio del **CORONAVIRUS COVID-19**, conforme a las consideraciones anteriores, con el ánimo de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

ARTÍCULO 2. Dadas las circunstancias expuestas y en atención actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrase los actos y contratos que tengan la finalidad de prevenir, controlar, mitigar, atender, mejorar, adquirir y preservar el orden público, las necesidades de salubridad y contractuales pertinentes, a través de la contratación de obras, bienes y servicios que haya lugar.

ARTÍCULO 3. Realícese por parte de la oficina de presupuesto del municipio, los movimientos presupuestales que sea necesarios para atender de manera efectiva la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19 y la urgencia manifiesta mediante el presente acto administrativo, de conformidad a lo establecido en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y el Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO 4. Los documentos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la **URGENCIA MANIFIESTA** deberá remitirse dentro del

término legal a la Contraloría Departamental de Córdoba según lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

ARTÍCULO 5. El presente Decreto rige a partir de su expedición.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO LLORENTE PETRO
Alcalde municipal de Cotorra

1.2. De la Actuación procesal surtida

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 23 de abril hogaño avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso para que los ciudadanos que a bien lo tuvieran se presentaran como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a control, es de resaltar que atendiendo a las actuales condiciones de aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia originada por el nuevo Coronavirus COVID-19 el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, la ponente dispuso la notificación al Agente del Ministerio Público y el traslado al mismo para que emitiera el concepto de rigor, la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite.

1.3. De las Intervenciones

Habiéndose otorgado la oportunidad para ello, no hubo ningún tipo de intervención.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 124 Judicial II delegado ante este Tribunal presentó su concepto dentro del asunto, en el cual señaló que el Decreto 173 del 22 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cotorra, por medio del cual declara la urgencia manifiesta, es susceptible del control excepcional oficioso, por parte de la Justicia Contencioso Administrativa, dado que: a) Se trata de una medida de carácter general, contenida en un decreto regulador de una situación abstracta e impersonal, enmarcado dentro de la función administrativa del Estado y perteneciente a los llamados actos separables del contrato³. b) Corresponde al desarrollo de decretos legislativos, concretamente Decretos 417 de 2020⁴ y 440 del 20 de marzo de 2020, expedidos por el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 215 Superior.

En cuanto a la competencia (material, territorial y temporal) explica lo siguiente: “La norma objeto de revisión fue proferida por el alcalde municipal de Cotorra, quien es el representante legal del municipio, conforme dispone el artículo 303 C.N. Siendo así, es el competente para adelantar la gestión contractual a cargo del municipio de conformidad con

los artículos 11 y 26 numeral 5 Ley 80 de 1993 (Competencia material). De la misma forma, la declaratoria se realizó para ejecutarse en la jurisdicción de dicho municipio (Competencia territorial) y su expedición ocurrió en vigencia del estado de emergencia económica, social y ambiental contenida en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (Competencia temporal).”

De otro lado, considera que se encuentra satisfecho el requisito de la motivación e indica al respecto que el acto está basado en la propagación del COVID 19, que se había constituido en una pandemia, lo que previamente había dado lugar a que el Ministerio de Salud declarara la emergencia sanitaria mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. De la misma manera, se hace referencia al estado de excepción declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Sobre el contenido del decreto objeto del control hace un análisis material confrontando sus disposiciones con las normas desarrolladas, que le sirven de sustento jurídico directo e inmediato, esto es, con los decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 440 del 20 de marzo de 2020, lo cual se hace extensivo a la normativa que regula la contratación de urgencia manifiesta, toda vez que el artículo 7 de este último decreto hace remisión expresa. Se resalta que en el artículo segundo se establece cuál es la finalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta, la cual aparentemente no está acorde con lo establecido en las normas desarrolladas, por cuanto se persiguen fines no previstos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 y, por otro lado, no guarda estricta relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. Esa contrariedad, sin embargo, es solo aparente, pues a pesar que el mencionado artículo 7 del Decreto 440 de 2020 no previó la urgencia manifiesta para prevenir, controlar, mitigar, atender, mejorar, adquirir y preservar el orden público, es preciso recordar que, previo a la declaratoria del estado de excepción, venía presentándose una perturbación del orden público en materia de salubridad pública, que motivó declarar la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 (Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020, expedida por Minsalud). La afectación del orden público, reconocido mediante la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 (Expedida por Minsalud), también motivó la declaratoria de urgencia manifiesta a través del decreto revisado, por lo cual ésta bien pudo orientarse a conjurar esa situación, así como las causas del estado de excepción, habida cuenta de la relación existente entre ellas y la coincidencia parcial de ambos eventos en el tiempo. Razón por la cual considera que no existió extralimitación alguna al decretarse la urgencia manifiesta con fines adicionales a prevenir, contener y mitigar los efectos [Sociales y económicos] de la Pandemia del coronavirus COVID-19.

Finalmente, el Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, conceptúa que debe declararse la LEGALIDAD del Decreto 173 del 22 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Cotorra.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Generalidades del Control Inmediato de Legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en nuestra Legislación para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. Particularmente el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 prevé que “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.” Así las cosas, a los Tribunales Administrativos, le corresponde ejercer un control inmediato de legalidad, sobre los actos y las medidas de carácter general, expedidas en ejercicio de función administrativa y que sean desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción adoptados por las autoridades del orden territorial en su jurisdicción.

Se trata pues de e un mecanismo de control automático, con el mismo se pretende ciertamente que *la Jurisdicción Contenciosa no permita violaciones al ordenamiento jurídico por parte de las Autoridades Nacionales o de las entidades territoriales como en el presente caso.*

Sobre su naturaleza y la forma en que debe concretarse ha expuesto la Doctrina Nacional: *“sobre el alcance de este Medio de Control, la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene determinado que su finalidad es evaluar la legalidad de los Actos Administrativos de Carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, para lo cual I) debe analizar la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; II) su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento (Arts 212 a 215 CN, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía de excepción excepcional); III) verificar la competencia de la autoridad que lo expidió; IV) la realidad de los motivos; V) la adecuación de los fines; VI) la sujeción a las formas; y VIII) la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”¹*

3.2. Características del presente Medio de Control

¹ Pazos Guerra, Ramiro “Medios de Control Judicial: Los cambios que introdujo la Ley 1437 de 2011 a la fiscalización judicial de la administración. Bogotá, 2016, pp 347- 348.

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características que lo son propias a este trámite:

- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida en que el mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estado de Excepción como en el CPACA como un medio de control autónomo, de suerte que la providencia en que se decide tiene efectos de sentencia judicial.
- ❖ Es un control automático, en la medida que la norma le impone el deber a la autoridad que expide el Acto, de remitirlo a la Autoridad Judicial competente (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, empero, si tal situación no acontece la norma le concede al Juez Contencioso la facultad de aprehender el conocimiento de dicha actuación de manera oficiosa.
- ❖ Es autónomo en la medida que el Juez contencioso puede pronunciarse independientemente del momento en que lo haga la Corte Constitucional sobre el Decreto que declara el Estado de Excepción y los demás Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo del mismo.
- ❖ Es integral en la medida que el Juez Contencioso no solo se limita a la confrontación del Acto Controlado con las normas superiores, a fin de estudiar su sujeción a las mismas, el análisis debe conllevar además un estudio sobre la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

3.3. De la Competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la decisión

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151 numeral 14² del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto en razón de la naturaleza del Acto traído a revisión en tanto se trata de una medida de carácter general que desarrolla las disposiciones de un Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional con ocasión de un estado de excepción y la autoridad municipal que lo expide siendo esta el alcalde de Cotorra, ente que pertenece a la jurisdicción de esta Corporación.

² **14.** *Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

Por su parte, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185 numeral 1 del CPACA³.

Resaltando además, que conforme a las características del medio de control que nos ocupa, esta Corporación es competente para conocer del mismo, ya que el control que aquí se realiza se circunscribe tanto a los aspectos formales y de fondo, y que este último comprende el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, pero ello no es óbice, para que se lo sustraiga del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni del control fiscal o disciplinario correspondiente, ni sea incompatibles con estos.

3.4. Examen de legalidad del acto controlado, decreto 173 del 22 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de cotorra

3.4.1. Antecedentes del Acto Controlado

Si bien en el auto que avoca conocimiento del asunto, el despacho sustanciador no solicitó el expediente administrativo previo a la formación del Acto objeto del presente control, no es menos cierto que es de notorio y público conocimiento las actuales circunstancias que afronta el mundo entero con ocasión de la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19, a las cuales Colombia no es ajena y que conllevaron a que el Gobierno Nacional mediante Decreto N°417 del 17 de marzo de 2020, decretara en todo el territorio Nacional el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Tal hecho le sirve también al Acto controlado como antecedente y fundamentación fáctica, en la medida que el alcalde municipal de Cotorra declara la urgencia manifiesta para el ente municipal, como medida de respuesta ante la crisis presentada por la propagación y afectación generada por el contagio del Coronavirus COVID-19, con el ánimo de prevenir las consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

3.4.2. De la relación de conexidad entre el Acto Controlado y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción

El Estado de Excepción que sirve de marco para el presente control lo comporta el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el señor presidente de la República Iván Duque Márquez, mediante Decreto N°417 del 17 de marzo de 2020 a fin de hacer frente en el país a la pandemia originada por el Coronavirus Covid-19, decreto que en su parte motiva dispuso: “Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza

³1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

al Gobierno Nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”.

Ahora bien, el Decreto 173 del 22 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Cotorra, teniendo en cuenta las medidas de contención y prevención adoptadas por el Gobierno Nacional, y en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar, y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio, es necesario adelantar acciones relacionadas con desarrollo de medidas preventivas y de control, educación a la comunidad, aspectos de comunicación, capacitación a todo el personal de salud, suministro de alimentos a la población más vulnerable, organización de la red de servicios y garantía de los servicios público, declara la Urgencia Manifiesta, como medida de respuesta ante la crisis presentada por la propagación y afectación generada por el contagio del Coronavirus COVID-19, con el ánimo de prevenir las consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público. A fin de celebrar los actos y contratos que tengan por finalidad prevenir, controlar, mitigar, atender, mejorar, adquirir y preservar el orden público, las necesidades de salubridad y contractuales pertinentes, a través de la contratación de obras, bienes y servicios a que haya lugar y ordenar los movimientos presupuestales necesarios para atender de manera efectiva la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19.

Circunstancia que permite colegir que el burgomaestre, fundamentado en las actuaciones desplegadas por el Gobierno Nacional, aplica para el ente territorial, los mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, que le permita acudir al procedimiento de contratación directa y a la realización del traslado presupuestal interno que se requiera. Medidas que fueron ejercidas por ambas autoridades, es decir, tanto por el presidente de la República como por el alcalde. Por lo que puede predicarse entonces que existe conexidad plena entre el Decreto controlado y los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Excepción contenido en el Decreto 417 del 17 de marzo del corriente año.

3.4.3. De la conformidad del Acto controlado con las normas superiores que le sirven de fundamento.

Sirven como fundamento legal del Acto objeto del presente control, los artículos 1, 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 136 de 1994, ley 80 de 1993, ley

1150 de 2007, Decreto reglamentario 1082 de 2015, ley 1523 de 2012, las Resoluciones 380, 385 y 407 del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

En lo que deviene de la normativa constitucional el decreto controlado ciertamente obedece y se expide en desarrollo de las funciones que tiene el Alcalde como jefe de la administración y representante legal del municipio, quien se encuentra instituido para proteger a todas las personas residentes en su territorio, en sus derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, velar por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Adicionalmente, conforme lo consagrado en los artículos 314 y 315 constitucional, el alcalde, tiene como atribución dirigir la acción administrativa del ente territorial y de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, para lo cual puede adoptar, en cumplimiento de la normativa que lo regula, la declaratoria de urgencia manifiesta en el ámbito de la contratación estatal, tal como fue efectuado en el acto sometido a control, circunstancia que también encuentra su soporte en las normas de rango legal que se pasaran a examinar.

Ahora bien, frente a la conformidad del acto a las normas contenidas en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y el Decreto reglamentario 1082 de 2015 que le sirvieron de fundamento, debe indicarse que el acto demandado es respetuoso de ellas, en la medida que se fundó en el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, decretado por el Gobierno Nacional, ante la situación excepcional de fuerza mayor y calamidad pública que atraviesa el país relacionadas con la pandemia Coronavirus Covid-19 que demandan actuaciones inmediatas para conjurar y prevenir, atender la población afectada para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras necesarias para mitigar y demás actuaciones pertinentes atender la emergencia. El alcalde como máxima autoridad administrativa del municipio de Cotorra, realiza la declaratoria de urgencia manifiesta, lo cual es procedente a la luz de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1992, ya que la circunstancia aquí analizada puede encausarse dentro de dos de las causales de procedencia de la declaratoria de urgencia manifiesta, a saber la existencia de situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, lo cual permite la configuración de una de las modalidades de contratación directa, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2 numeral 4 literal a de la Ley 1150 de 2007.

Adicionalmente, debe señalarse que el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19" y dispuso que los hechos que dan lugar a la declaratoria de la urgencia manifiesta en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993,

para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, se tienen por probados con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

En este caso, si bien el decreto municipal objeto de control no menciona textualmente dentro de sus consideraciones que desarrolla el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020; lo cierto es, que del análisis del mismo, se vislumbra que este último realmente si desarrolla el contenido del mencionado Decreto 440, por lo menos en lo que respecta a la causal justificante de declaratoria de urgencia prevista en el artículo 7 del Decreto Presidencial, ya que el ente territorial acude a la declaratoria de urgencia manifiesta como medida de respuesta ante la crisis presentada por la propagación y afectación generada por el contagio del Coronavirus COVID-19, con el ánimo de prevenir las consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

En concordancia con ello, se tiene que el artículo segundo del acto administrativo estudiado ordena *“celebrarse los actos y contratos que tengan la finalidad de prevenir, controlar, mitigar, atender, mejorar, adquirir y **preservar el orden público**, las necesidades de salubridad y contractuales pertinentes, a través de la contratación de obras, bienes y servicios a que haya lugar.”*, disposición subrayada que sobrepasa a los fines perseguidos con la declaratoria de urgencia manifiesta, contenida en el decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, ya que en el artículo 7º de la citada disposición se consagró: *“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.”*

Así las cosas, resulta evidente que la orden impartida por el alcalde de Cotorra, al momento de precisar las acciones a adoptar para conjurar y prevenir la expansión y/o los efectos del COVID-19, incluye la posibilidad de celebrar contratos de manera directa (derivados de la declaratoria de urgencia manifiesta), para objetos contractuales no previstos por el decreto legislativo como de aquellos para los cuales opera la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales en el marco de la emergencia originada por la pandemia COVID- 19, relacionadas con la **preservación del orden público**, pues tal como se indicó en el párrafo

precedente, la configuración de la urgencia manifiesta solamente opera para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Motivo por el cual, esta Corporación **declarará la nulidad del acápite en comento**, en la medida que no guarda relación con la declaratoria de urgencia manifiesta que se encuentra regulada en el decreto legislativo 440 del 2020, que le sirve de fundamento y por lo tanto, no se encuentran ajustada a derecho al desconocer la norma superior en que debía fundarse.

Así las cosas, se observa que el decreto municipal guarda conformidad con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción contenida en el Decreto Presidencial 417 de 2020, sin trasgresión a los decretos legislativos, ni los preceptos y/o normas superiores en los que se fundamenta, a excepción del aparte contenido en el artículo segundo, conforme se indicó. Recalcando que la disposición contenida en el artículo segundo *“Célebrense los actos y contratos que tengan la finalidad de prevenir, controlar, mitigar, atender, mejorar, adquirir (...)”* solo puede entenderse ajustada a derecho en la medida que los contratos celebrados, se circunscriban a el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19

3.4.4. De la competencia de la autoridad que expide el Acto Controlado, de la realidad de los motivos y la adecuación a los fines

El Decreto N°173 del 22 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde de Cotorra, en el cual se declara la urgencia manifiesta para el municipio, con la finalidad de dotarse de los mecanismos que contractuales que le permitan actuar y facilitar la provisión de bienes y servicios que sean necesarios para contener la situación, conjurar la crisis presentada por el contagio del Coronavirus COVID- 19, figura que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 numerales 1 y 2, y el artículo 11 de la Ley 80 de 1992, es el Alcalde como representante legal y máxima autoridad territorial del orden municipal, quien se encuentra investido de competencia para expedir el Acto Administrativo objeto del presente control.

De otra parte, el Decreto N°173 del 22 de marzo hogaño, guarda relación con los motivos que originan su expedición y se adecua a los fines perseguidos, en tanto, hace uso de una figura de la contratación estatal, que le permite al ente municipal, adelantar el procedimiento de contratación directa y con ella asegurar las gestiones pertinentes para conjurar los efectos ocasionados con la Pandemia, a sabiendas, que tal como es de público conocimiento y por lo tanto un hecho notorio, no existe ningún medicamento, tratamiento o vacuna, para hacer frente al mismo y que por recomendación de la OMS debido a la velocidad de propagación de la enfermedad, se instó a los países a tomar acciones urgentes

y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos, tratamiento de los casos confirmados, así como a la divulgación de medidas preventivas, que conlleven a evitar los contagios, circunstancia que fue ampliamente ilustrada en la parte motiva de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y decreto 440 del 20 de marzo de 2020, expedidos por el presidente de la República.

3.4.5. De la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas

En lo que respecta a este acápite de análisis vale la pena indicar que el Acto controlado fue expedido por la autoridad para ello competente, a saber, el alcalde del municipio de Cotorra, en uso de las competencias que le son propias como primera autoridad administrativa del municipio, además fue proferido para dar adelantar las actuaciones necesarias para conjurar y prevenir la pandemia COVID- 19, que originó la declaratoria del estado de excepción, lo que permite inferir que existe sujeción a las formas propias en el Decreto que se controla.

Ahora bien, en lo que atañe a la proporcionalidad de las medidas adoptadas debe indicarse que tal como se ha señalado a lo largo de esta providencia, la existencia de la pandemia originada con el Coronavirus COVID- 19, hace necesario que el Estado a través de las diferentes entidades y autoridades, adelanten las gestiones necesarias a fin de mitigar, contrarrestar y prevenir los efectos que se desprenden de la enfermedad, la cual tiene una amplia velocidad de contagio, tal como lo ha indicado la Organización Mundial de la Salud al momento de declarar la enfermedad como pandemia y que no cuenta con tratamientos médicos eficaces debidamente comprobados para contrarrestar sus efectos, ni tampoco se cuenta con vacunas para su prevención, lo cual como ya se ha indicado es de público conocimiento y ha conllevado a que los gobiernos tengan la posibilidad de adoptar de forma rápida diferentes medidas desde el ámbito de salubridad, seguridad y demás, para afrontar las diversas situaciones originadas a raíz de la pandemia. Razón por la cual, esta Corporación encuentra proporcional la declaratoria de urgencia manifiesta, en la medida que le permite a la administración hacer uso de la modalidad de contratación directa, para adelantar las gestiones que se requieren a fin de prevenir, mitigar y conjurar los efectos derivados de la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19.

3.4.6. Conclusiones del análisis

Luego del análisis realizado por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en esta providencia, se observa conformidad del acto controlado con las disposiciones jurídicas invocadas en el mismo y con las que le resultan aplicables en razón de las materias consideradas. Se trata pues de un acto administrativo de carácter general dictada por la autoridad municipal para dar alcance a una medida dictada por el Gobierno Nacional vía excepcional – legislativa con ocasión de un Estado de excepción, cuyas causas son de

público conocimiento y trascendencia nacional e internacional a excepción de las expresión “**preservar el orden público**” contenida en el artículo 2 del decreto sub examine, conforme se indicó.

IV. DECISIÓN

Al quedar decantada la conformidad el Acto venido a control ante esta Colegiatura con el ordenamiento jurídico que le es compatible, la Sala Plena lo declarará ajustado a derecho.

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,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto N° 173 del 22 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cotorra, por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta en el municipio de Cotorra; excepto la expresión “**preservar el orden público**” contenida en el artículo segundo del acto administrativo, que se declara **NULA**, de conformidad a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al representante legal del municipio de Cotorra y al Agente del Ministerio Público. Así mismo, comunicar esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO: EJECUTORIADO este proveído **ARCHIVASE** el expediente, previas las anotaciones a las que hubiere lugar.

Se deja constancia que la presente providencia fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

Se deja constancia que la sentencia fue aprobada y debatida en Sala plena del día 25 de junio de 2020, dentro del proceso con radicado No. 23.001.23.33.000.2020-00200, dentro de la cual se dispuso, declarar ajustado a derecho el Decreto N° 173 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cotorra.



NADIA PATRICIA BÉNITEZ VEGA
Magistrada



LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado