



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA  
SALA PLENA**

**Magistrada Ponente:** *Dra. Diva María Cabrales Solano*

Montería, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de Control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020-00152-00
<b>Demandante</b>	Departamento de Córdoba
<b>Demandado</b>	Decreto 000191 del 20 de marzo de 2020

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° 000191 del 20 de marzo de 2020 expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Acto Sometido a Control**

El señor Gobernador del departamento de Córdoba mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documento PDF contentivo de copia del Decreto 191 del 20 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones*”

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

**DECRETO No. 000191**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*El Gobernador 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, las Leyes 136 de 1994, ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decreto reglamentario 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.4.2, las Resoluciones 380, 385 y 407 del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*

**CONSIDERANDO**



*Que el artículo 1 de la constitución Política, establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general.*

*Que el artículo 2 de la Constitución Política, consagra que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el artículo 209 de la Constitución Política, señala que la función administrativa está al servicio del interés general. Igualmente, la carta desarrolla provisiones como la consagrada en el artículo 90 ibídem, que contiene la responsabilidad patrimonial que se le puede atribuir al Estado por los daños que le sean imputables por acción u omisión de las autoridades públicas, por lo que deben prever las contingencias que se puedan presentar a fin de conjurar problemas de salud pública, salubridad pública, seguridad pública, educación pública.*

*Que el 10 de marzo de 2020, mediante Circular No 0018, el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID- 19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.*

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud calificó el COVID- 19 como **una pandemia**, especialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles caos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, emitieron Circular Externa 018 de 2020, dictando recomendaciones para contener el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.*

*Que la Gobernación de Córdoba expidió Decreto No 000172 del 12 de marzo de 2020, decretando ALERTA AMARILLA HOSPITALARIA para el sector salud.*



Que mediante las Resoluciones 380 del 11 de marzo, 385 del 12 de marzo y 407 del 13 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social dictó medidas de cumplimiento inmediato encaminadas a prevención y contención del virus COVID- 19 tales como:

- Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020;
- Ordenar a los Alcaldes y Gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID- 19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendida;
- Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID- 19.
- Impulsar al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.
- Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID- 19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

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...*

En el mismo sentido, la Agencia Nacional para la Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” en fecha marzo 17 de la anualidad en curso recomendó lo siguiente:



*...La Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, como ente rector del sistema de compras y contratación pública, 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 el día 17 de marzo de 2020, el presidente de La Republica expidió el Decreto 417 “por medio del cual se declara un Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”; justificando la declaratoria de Estado de Excepción, motivada 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 nuevo Coronavirus COVID- 19, haciendo necesario adoptar medidas extremas que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad nacional.*

*Que el Estatuto General de la Contratación público se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del estado y la continua y eficiente prestación*



*de los servicios públicos, dentro de parámetros que permiten adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva.*

*Que aún en observancia de tales principios y deberes, la normatividad contiene instrumentos de respuesta rápida teniendo en cuenta la emergencia sanitaria en que se encuentra el país, la Gobernación de Córdoba no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratista de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública y la Ley 1150, lo que impediría dar respuesta oportuna a las actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia generada por el COVID- 19 que requiere adelantar la entidad.*

*Que dentro de las modalidades de contratación, la más expedita es la contratación directa, que está sometida al principio de planeación, lo que impone la realización de los estudios previos que aseguran que no se le emplee como una modalidad improvisada e irreflexiva. Sin embargo, la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente a renglón seguido manifiesta que, al tratarse de una circunstancia imprevista y apremiante, no es necesario realizar estudios previos. Es por ello que el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 establece que: “si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”*

*Que de conformidad con lo estipulado por el literal a) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta.*

*Que la URGENCIA MANIFIESTA, prevista en la Ley 80 de 1993, concebida precisamente para aquellos casos que exigen una satisfacción inmediata de las necesidades funcionales de la Administración.*

*Que 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, es decir, con los estados de: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y **iii) emergencia económica, social y ecológica; y b) Hechos de calamidad**. 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 méritos y a la contratación de mínima cuantía*

*Que respecto del concepto de la URGENCIA MANIFIESTA la Corte Constitucional ha considerado: “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 relaciones con los estados de excepción.- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad 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. (Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz).*

*Que el Consejo de Estado mediante pronunciamiento del 27 de abril de 2006, manifestó que: “ se observa entonces como la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal se refiere a aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad 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 objetivamente resulta entorpecedora, porque la solución de 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 serio, el régimen jurídico debe ceder y permitir que las actuaciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección de 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. (expediente número 14275, Consejero Ponente Ramiro Becerra Saavedra).*

*Que la Administración Departamental ha tomado una serie de medidas tendientes a contener la propagación del virus COVID-19 en el territorio del Departamento de Córdoba,*



*pero ante el crecimiento de los eventos que se han presentado en el territorio nacional, es apremiante que se tomen medidas drásticas en relación con el manejo de la emergencia sanitaria, situación que hace necesario facultar a la primera autoridad departamental, de los mecanismos que le permitan actuar y facilitar la provisión de bienes y servicios que sean necesarios para contener la situación.*

*Que en mérito de lo expuesto el Gobernador de Córdoba,*

**DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Declárase la URGENCIA MANIFIESTA, en el DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS COVID-19, conforme a las consideraciones anteriores, para prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de lo anterior, y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración departamental, célebrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través, de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Para los anteriores efectos, realícese por parte de la Secretaría de Hacienda Departamental, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19 en el Departamento de Córdoba y de urgencia manifiesta mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece 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 CUARTO:** *Los documentos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán 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 QUINTO:** *El presente decreto rige a partir de su expedición.*

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**20 MAR 2020**



### ***Firma el gobernador***

Sin constancia de su publicación en gaceta.

#### **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 14 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 y finalmente se abstuvo de decretar pruebas de oficio.

#### **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 191 del 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador de Córdoba, 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 contrato<sup>3</sup>. b) Corresponde al desarrollo de decretos legislativos, concretamente Decretos 417 de 2020<sup>4</sup> y 440 del 20 de marzo de 2020, expedidos por el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 215 Superior. Este último decreto fue expedido el mismo día que la medida objeto de control (Decreto 00191 del 20 de marzo de 2020) y quizá por eso no es invocado como fundamento, pero el hecho de no ser mencionado expresamente carece de relevancia, pues al confrontar ambos ordenamientos puede apreciarse que la norma departamental es un desarrollo del decreto legislativo.





En cuanto a la competencia (material, territorial y temporal) explica lo siguiente: “La norma objeto de revisión fue proferida por el gobernador de Córdoba, quien es el representante legal del departamento, conforme dispone el artículo 303 C.N. Siendo así, es el competente para adelantar la gestión contractual a cargo del departamento 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 del departamento de Córdoba (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 conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar 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 indujo 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 y realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

Finalmente, el Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, conceptúa que debe declararse la LEGALIDAD del Decreto 00191 del 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador de Córdoba.

### 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.

No se trata pues de una acción, sino de 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”<sup>1</sup>*

### **3.2. Características del presente Medio de Control**

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**

---

<sup>1</sup> 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.



De acuerdo con lo establecido en el artículo 151 numeral 14<sup>2</sup> 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 departamental que lo expide siendo esta el gobernador del Departamento de Córdoba, ente que pertenece a la jurisdicción de esta Corporación.

Por su parte, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185 numeral 1 del CPACA<sup>3</sup>.

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 sean incompatibles con estos.

#### **IV. EXAMEN DE LEGALIDAD DEL ACTO CONTROLADO, DECRETO 0158 DEL 20 DE MARZO DE 2020**

##### **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 Gobernador de Córdoba declara la urgencia manifiesta para el ente departamental, con fin de dotarse de los mecanismos que le permitan actuar y facilitar la provisión de bienes y servicios que sean necesarios para contener la situación, conjurar la crisis presentada por

---

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

<sup>3</sup> **1.** *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*



el contagio del Coronavirus Covid- 19, de prevenir las consecuencias que pueden generar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

#### **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 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 000191 del 20 de marzo de 2020 expedido por el gobernador de Córdoba, teniendo en cuenta las medidas de contención y prevención adoptadas por el Gobierno Nacional, declara la Urgencia Manifiesta, a fin de 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, de prevenir las consecuencias que pueden generar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público, celebrar los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través, de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos y ordenar los movimientos presupuestales para conjurar de manera efectiva la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19 en el Departamento de Córdoba y de urgencia manifiesta mediante el acto administrativo que se analiza.

Circunstancia que permite colegir que el gobernador, 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 gobernador. 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.

**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 artículo 2.2.1.2.1.4.2, 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 Gobernador como jefe de la administración y representante legal del departamento, 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. Sin embargo, no le son aplicables los artículos 314 y 315 de la Constitución, ya que esto regula lo atinente a las funciones de los Alcaldes. Sin embargo, ello no es óbice para considerar que el acto revisado no está conforme con las normas constitucionales que le sirven de fundamento, ya que es claro que conforme a la Carta Política y en especial lo consagrado en el artículo 305, que el gobernador, 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 con fundamento al estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, decretado por el Gobierno Nacional, y 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 gobernador como máxima autoridad administrativa del Departamento, 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 las circunstancias aquí analizadas pueden 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 departamental objeto de control no menciona textualmente dentro de sus consideraciones que desarrolla el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, y haber sido expedidos el mismo día del Decreto que se controla; lo cierto es, que del análisis del mismo, se vislumbra que este último realmente sí 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 con el propósito de dotarse de los mecanismos 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, de prevenir las consecuencias que pueden generar 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 conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar y **preservar el orden público**, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y **demás objetos contractuales pertinentes**, a través, de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos."*, 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 regirán por la normatividad vigente.”*

Así las cosas, resulta evidente que la orden impartida por el gobernador de Córdoba, 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.

Así mismo, la expresión **“demás objetos contractuales pertinentes”**, contenida en dicho numeral, también será anulada, en la medida en que el mandatario departamental, con ella deja abierta la posibilidad, sin limitación alguna, para que en vigencia de la urgencia manifiesta decretada se celebren **otros objetos contractuales**. Indeterminación que, para la Sala rebasa las competencias y potestades previstas en los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, incluso las disposiciones contenidas en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, por lo cual, las expresiones reseñadas “preservar el orden público” y **“demás objetos contractuales pertinentes”**, no se encuentran ajustada a derecho al desconocer la norma superior en que debía fundarse.

Así las cosas, se observa que el decreto departamental 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 de los aparte contenidos en el artículo segundo, conforme se indicó. Recalcando que la disposición contenida en el artículo segundo *“celebrarse los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar (...)” 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.*

#### **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°000191 del 20 de marzo de 2020, fue expedido por el gobernador de Córdoba, en el cual se declara la urgencia manifiesta para el departamento, dotarse de los mecanismos 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 de la Ley 80 de 1992, es el gobernador como representante legal y máxima autoridad territorial del orden departamental, quien se encuentra investido de competencia para expedir el Acto Administrativo objeto del presente control.

De otra parte, el Decreto N°000191 del 20 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 departamental, 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.

#### **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 señor gobernador del Departamento de Córdoba, en uso de las competencias que le son propias como primera



autoridad administrativa del Departamento, 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 N°000191 del 20 de marzo hogaño.

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.

#### **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 departamental 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 expresiones “**y demás objetos contractuales pertinentes**” y “**preservar el orden público**” contenidas en el artículo 2 del decreto sub examine, conforme se indicó.

## **V. DECISIÓN**

Al quedar decantada la conformidad del 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° 000191 del 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba, excepto las expresiones “**preservar el orden público**” “**y demás objetos contractuales pertinentes**” contenida en el artículo segundo del acto administrativo, que se declaran NULAS, 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 Departamento de Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicar esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

**TERCERO: 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

**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**  
Magistrado

**PEDRO OLIVELLA SOLANO**  
Magistrado

**NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA**  
Magistrada



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



JURISDICCIÓN DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DE CÓRDOBA

**SIGCMA**