



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

Montería, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020-00095-00
Demandante	Municipio de Montería
Demandado	Decreto 0158 del 20 de marzo de 2020

Estando dentro del término previsto en el numeral 6° 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° 0158 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Montería.

I. ANTECEDENTES

1.1 Acto Sometido a Control

El señor alcalde del municipio de Montería 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 0158 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta por la situación excepcional de calamidad o constitutivo de fuerza mayor o desastre provocada por la pandemia Coronavirus COVID-19.”*

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

Alcaldía de Montería
Despacho del Alcalde

DECRETO No. 0158 de 2020
Marzo 20 de 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE CALAMIDAD O CONSTITUTIVO DE FUERZA MAYOR O DESASTRE PROVOCADA POR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19.”

EL ALCALDE DE MONTERÍA

En uso de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las conferidas por el artículo 314, 315 numerales 1, 3 y 9 de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994,



Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto No. 1082 de 2015, y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Nacional, en su Artículo 2, establece como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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 en igual sentido el Artículo 209 de la Carta Superior, señala que la función administrativa está al servicio del interés general y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y desconcentración de funciones; por lo que se deben no solo prever sino también asumir las contingencias que se presenten como consecuencia de eventos naturales (sequías, incendios y en general eventos provocados por la naturaleza que afecten a una comunidad).

Que el artículo 2º de la ley 80 de 1993, dispone que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de estos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Que de conformidad con el numeral 4º del artículo 24 de la ley 80 de 1993, literal a), la urgencia manifiesta es una de las causales de modalidad de selección de contratación directa.

Que el artículo 42 ibídem, dispone que existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige 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 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.



Que la declaración de una urgencia manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos que la justifiquen, el cual también hará las veces de acto administrativo de justificación de la contratación misma que de este se derive.

Que tales restricciones se deben hacer precisamente a que frente a esta declaratoria la entidad podría celebrar el contrato de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

Quiere decir esto que, si el objeto de la contratación se dirige a brindar soluciones frente a situaciones que no son el resultado de las circunstancias anteriormente descritas, siendo plenamente claro el carácter imprevisible e irresistible de las mismas, cuyas consecuencias son la afectación del orden público, económico o social, nos encontraríamos ante una desviación de la naturaleza real de esta causal de contratación.

Que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 dispone 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 estará obligada a elaborar estudios y documentos previos.

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, con ponencia del Honorable Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad 34425 de 2011, determina que “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presente o futuros pero inminentes provocados bien sea en virtud de los estados de excepción o por la paralización de 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 a 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 ha producido o agravado el daño.”

Que al respecto, la sección tercera, subsección C, del Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 7 de febrero de 2012, frente a la procedencia y control de la urgencia manifiesta manifestó: “Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto



se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación. Ahora bien, esta exigencia del legislador respecto de la motivación del acto, resulta lógica, en la medida que las circunstancias le permita a los responsables de la Administración proferirlo, de lo contrario, la administración podría hacerlo verbalmente y con posterioridad constituir la prueba de esta situación en el informe que debe elaborar para el correspondiente control fiscal. De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad.

Así mismo, resulta importante señalar que esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato en la liquidación del mismo. Se hace entonces evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible. Los otros requisitos formales exigidos por el legislador están presentes en el artículo 43 de la Ley 80 y se relacionan con el tema del control fiscal. Así, después de celebrados los contratos que se originen en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviarán a la autoridad competente para realizar el control fiscal, con el objeto de que esta investigue si fue o no procedente su declaratoria, éste funcionario tendrá dos meses para pronunciarse. A juicio de la Sala, el ejercicio de este control implica la verificación de la ocurrencia de unos hechos, no el examen de las causas que los generaron. Así, si el órgano de control encuentra que los hechos que sirven de fundamento a la declaración de urgencia manifiesta sí ocurrieron y que se ajustan a los presupuestos del artículo 42 de la ley 80 de 1993, dicha declaración será conforme a derecho. Ahora bien, esta modalidad de control fiscal resulta de gran utilidad, ya que puede impulsar la realización de otras investigaciones de tipo penal o disciplinario. Para esta Sala es importante señalar que la urgencia manifiesta aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que



el legislador establece en el artículo 42 de la ley 80 de 1993. En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.”

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID- 19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (2019-nCoV), se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.

Que a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves, y, por ende su propagación es inminente y sus implicaciones a nivel social, económico y de sanidad son incalculables y supremamente riesgosas para el municipio de Montería.

Que como consecuencia de la pandemia y sus efectos, las autoridades competentes han venido tomando medidas de contención y prevención como las siguientes:

- *Directiva Presidencial Número 02 del 12 de marzo de 2020 por la cual se dictan medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19*
- *Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.*
- *Expedición del Decreto Número 420 del 18 de marzo de 2020 por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID- 19.*
- *Expedición de la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 por la cual el Ministro de Salud y Protección Social declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.*



- Expedición del Decreto 0154 del 16 de marzo de 2020 por parte del Alcalde de Montería, a través del cual se adoptan las medidas necesarias para prevenir el COVID-19.

Que de conformidad con lo anterior, se encuentra debidamente fundamentado, soportado y documentado la configuración de una de aquellas “situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre” contenidas en la Ley como presupuesto para la declaratoria de urgencia manifiesta.

Que la sala disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia, exp. 151- 02564, señaló que “para la declaratoria de la urgencia manifiesta, es necesaria la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el artículo 42, y aunque puede decirse que esa norma no exige que ellas sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicios en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras”. (Circular conjunta 014 emitida por la CGR; AGR y PGN).

Que en mérito de lo que viene expuesto se

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar la urgencia manifiesta para el Municipio de Montería, en razón a la configuración de una situación excepcional de hecho de calamidad o constitutivo de fuerza mayor, debido a la pandemia provocada por el CORONAVIRUS COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO. Realizar las gestiones que sean necesarias para conjurar y prevenir la pandemia CORONAVIRUS COVID-19, atender la población afectada y realizar obras públicas y/o adquirir los bienes y servicios estrictamente necesarios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás actuaciones pertinentes para atender la emergencia.

ARTÍCULO TERCERO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, los contratos originados en la urgencia manifiesta, el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Municipal, para que dentro de los dos (02) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.



ARTÍCULO CUARTO. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

Se expide en Montería a los 20 MAR 2020

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma el alcalde Municipal.

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 27 de marzo hogafío 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 33 Judicial II delegado ante este Tribunal presentó su concepto dentro del asunto, en el cual conceptúa a la Sala que falta un presupuesto procesal, cual es la falta de jurisdicción y/o competencia del juez o tribunal, por lo que en el asunto procederían dos situaciones, i) se declara la ilegalidad del auto que abrió la jurisdicción o, ii) con perjuicio de los principios de economía y celeridad, se tramita el proceso y llega al proscrito final de la sentencia inhibitoria.

En primer lugar, indicó que el decreto que declaró la Urgencia Manifiesta, es una cuestión ajena al control de esta Corporación, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80/1993, norma particular, como criterio para diluir aparentes antinomias, que no la hay, pues, dicha regla asignó claramente por la materia especialísima (contratación estatal), la competencia



a cargo de los funcionarios u organismos de control fiscal de la entidad correspondiente, para examinar la regularidad de dicha declaratoria. En ese sentido, sostuvo que la declaratoria de Urgencia Manifiesta es un procedimiento que las entidades estatales acuden como supuesto de la contratación estatal “*express*” semiformal, incluso, sin contrato escrito, sin acuerdo previo de precio y prestación, según ese tribunal tendrá oportunidad de revisar, para efectos de soslayar las reglas del principio de transparencia de la actividad contractual, con el fin de celebrar contratos en momentos en que resulta imposible cualesquiera de las formas de selección plural y reglada del contratista.

Seguidamente aduce que abrir la jurisdicción para el estudio de una declaratoria de Urgencia Manifiesta, amén de desconocer la regla del artículo 43 de la Ley 80/93, implicaría eventualmente un choque de autoridades, lo cual es ajeno a la armonía y sistematicidad institucional, pues, conllevaría: i) A que dos autoridades asuman una misma competencia, ii) puedan llegar a disímiles conclusiones y, iii) a hacer disfuncional el sistema de controles, pues, constitucionalmente hablando, el ejercicio del control fiscal recae sobre las Contralorías, y la declaratoria de Urgencia Manifiesta es un instrumento que deben evaluar están entidades para evaluar la gestión fiscal de las entidades públicas con ocasión a la contratación estatal.

Como cuestión final señala que el decreto sub censura alude a que se realizaran las gestiones necesarias para conjurar y prevenir la pandemia por el COVID 19, sin embargo, no existe allí ninguna decisión que pueda atribuirse a una decisión de la administración, es decir, que tenga la forma y sustancia de un acto administrativo, por lo tanto, ello carece de objeto para el mencionado medio de control, y no haré pronunciamiento al respecto.

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.

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”¹

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

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.*



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 Montería, entidad 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 CPACA³.

Resaltando además, que conforme a las características del medio de control que nos ocupa, y en contraposición a lo señalado por el Ministerio Público, 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 previó 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

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.*

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



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 acogiendo como causal la existencia de situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas, declara la urgencia manifiesta para el ente municipal, con miras a realizar las gestiones necesarias para conjurar y prevenir la pandemia Coronavirus Covid-19, atender la población afectada y realizar obras públicas y/o adquirir bienes y servicios estrictamente necesarios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás actuaciones pertinentes para atender la emergencia.

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 0158 del 22 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Montería, teniendo en cuenta las medidas de contención y prevención adoptadas por el gobierno nacional, a través entre otros en el precitado decreto, señala que se encuentra soportado y fundamentado, la configuración de una de aquellas “situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastres” contenidos en la Ley como presupuesto para la declaratoria de la Urgencia Manifiesta, que le permita realizar las gestiones necesarias para conjurar y prevenir la pandemia Coronavirus Covid-19, atender la población afectada y realizar obras públicas y/o adquirir bienes y servicios estrictamente necesarios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás actuaciones pertinentes para atender la emergencia.



Circunstancia que permite colegir que el municipio, 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 municipal. 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 artículos 2 y 209 de la Constitución Política, artículos 2, 24 numeral 4º literal a, y 42 de la Ley 80 de 1993, artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, Decreto presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

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 Municipal como jefe de la administración local y representante legal del municipio, quien 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.

Ahora bien, frente a la conformidad del acto a las normas contenidas en la Ley 80 de 1993, 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 que atraviesa el país relacionadas con la pandemia Coronavirus Covid-19 que demandan actuaciones inmediatas para conjurar y prevenir, atender la población afectada y realizar obras públicas y/o adquirir bienes y servicios estrictamente necesarios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás actuaciones pertinentes para atender la emergencia. El alcalde de Montería como máxima autoridad administrativa del municipio, realiza la declaratoria de urgencia manifiesta,



conforme a una de las hipótesis contenidas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1992, a saber la existencia de situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y como desarrollo de una de las modalidades de contratación directa, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2 numeral 4 literal a de la Ley 1150 de 2007.

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°0158 del 20 de marzo del cursante, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Montería, para declarar la urgencia manifiesta para el municipio de Montería, en razón a la configuración excepcional de hecho de calamidad o constitutivo de fuerza mayor, debido a la pandemia provocada por el 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 Alcalde quien se encuentra investido de competencia para expedir el Acto Administrativo objeto del presente control, al ser el representante legal del ente territorial.

De otra parte, el Decreto N°0158 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 municipal, adelantar el procedimiento de contratación directa y con ella asegurar las gestiones pertinentes para conjurar los efectos y prevenir 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 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido 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 Alcalde de Municipio de Montería, en uso de las competencias que le son propias como primera autoridad administrativa del Municipio, además fue proferido para 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°0158 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 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.

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 él mismo y con las que le resultan aplicables en razón de las materias en él 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.

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° 0158 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería.



SEGUNDO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Montería 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 BÉNITEZ VEGA
Magistrada