



**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**

<b>Medio de Control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020-00157-00
<b>Demandante</b>	Municipio de Puerto Libertador
<b>Demandado</b>	Decreto 038 del 25 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° 038 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Puerto Libertador.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Acto Sometido a Control**

El señor alcalde del municipio de Puerto Libertador 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 038 del 25 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:

**DECRETO No. 038**  
*Marzo 25 de 2020*

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO LIBERTADOR, CÓRDOBA.”**

*EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PUERTO LIBERTADOR – CÓRDOBA EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EN ESPECIAL LAS QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 49, 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, LAS RESOLUCIONES 380, 385 Y 407 DEL 2020 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL Y,*



### **CONSIDERANDO:**

*Que la Constitución Nacional, en su Artículo 2, 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 49 de la Constitución de 1991 consagra el derecho fundamental a la salud el cual es desarrollado y regulado por la Ley 1751 de 2015, disposición que señala como responsabilidad del Estado “respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y en procura de ello es deber de éste “Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales”*

*Que la Constitución de Colombia, en su artículo 315, establece son atribuciones del alcalde:*  
*3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes...*

*Que en concordancia con las disposiciones anteriores el Artículo 209, ibídem, establece que la función administrativa está al servicio del interés general y se desarrolla con fundamento, entre otros principios, en los principios de eficacia, economía, celeridad, con el fin de alcanzar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.*

*Que el día 30 de enero de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de COVID- 19 era una emergencia de salud pública de importancia internacional y emitió una serie de recomendaciones provisionales.*

*Que Colombia entró en etapa de contención frente al brote del COVID- 19 el día 6 de marzo de 2020 al diagnosticarse el primer caso en el territorio nacional.*

*Que el día 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia el brote COVID- 19 y formuló nuevas recomendaciones para el tratamiento epidemiológico y de salud por la connotación que tiene tal declaración.*

*Que en la Resolución 0385 d 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, se señala 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 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 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, la 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 procedimiento 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 artículo 42 de la ley 80 de 1993 prevé que cuando se presente una circunstancia que pueda catalogarse como de Urgencia manifiesta esta debe declararse mediante acto administrativo motivado, es decir, a través de una manifestación unilateral de voluntad razonable justificada, proferida por el representante legal de la entidad o quien sea en dicho caso titular de la competencia para contratar, según lo establecido en los artículos 11 y 12 de la misma ley.*



*Que la Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente manifestó 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 de acto administrativo de justificación y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos”. Una vez expedido el acto administrativo, la entidad estatal debe realizar todos los trámites internos que sean necesarios para contratar, entre ellos la disposición de los recursos. En tal sentido, el tercer inciso del artículo 42 de la ley 80 señala que «Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente». Este inciso fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C- 772 de 1998, 4.1 bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.*

*Que una vez declarada la urgencia manifiesta a través del acto administrativo y celebrado el contrato correspondiente se debe cumplir con la exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1998. La finalidad de este procedimiento es que la autoridad que ejerce el control fiscal en la respectiva entidad la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso revise si son ciertas las razones aducidas por el representante legal de la entidad o su delegatario para declarar la urgencia manifiesta, si tales motivos en efecto son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada. El pronunciamiento del órgano de control se expresa en un acto administrativo de trámite. Así lo reconoció recientemente el Consejo de Estado.*

*Que por la pandemia del virus COVID- 19, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, 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 ESPII de la Organización Mundial de la Salud y de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de la Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus COVID- 19 y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.*



*Que teniendo en cuenta que el brote del virus CODIV- 19, avanza rápidamente dada su capacidad de modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o perpetuarse, lesiona bienes jurídicos individuales como la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud y de igual forma afecta bienes jurídicos colectivos como la prestación del servicio público esencial a la salud, y puede llegar a congestionar la red pública hospitalaria.*

*Que las autorizaciones de ordenación de gasto que se deriven del presente acto administrativo, deberán hacerse por escrito, el cual deberá suscribirlo el ordenador de gasto o quien este delegue. En la autorización deberá dejarse constancia de los bienes o servicios a proveer, su descripción técnica, cantidades, valores, así como todas aquellas necesarias para que la entidad con posterioridad pueda identificar los montos a pagar a favor de los terceros.*

*Que en las condiciones actuales de avance del virus COVID- 19, por todo el territorio Nacional y teniendo en cuenta que el señor Presidente de la República Iván Duque Márquez, en alocución del día 20 de marzo de 2020 a las 10: 15 P.M. anunció cuarentena total en Colombia desde el día 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, es deber de la Administración Municipal tomar las medidas para asistir a la población en general en especial a los más vulnerables.*

*Que el Gobernador el día 20 de marzo de 2020, “EXPIDIÓ EL DECRETO 000191, POR MEDIO DEL CUAL DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”,*

*Que en mérito de lo expuesto.*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *DECLÁRASE LA URGENCIA MANIFIESTA en la jurisdicción del Municipio de Puerto Libertador- Córdoba, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones del presente decreto.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *La presente declaratoria de urgencia manifiesta tiene como fin dotar al Alcalde de Puerto Libertador- Córdoba de las facultades necesarias para que este celebre los contratos que sean necesarios y que se relacionen estrictamente con el manejo de la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del COVID- 2019.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *El Alcalde del Municipio de Puerto Libertador- Córdoba, podrá ordenar los traslados presupuestales que sean necesarios dentro del presupuesto de la*



*entidad, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras necesarias para mitigar y atender la emergencia.*

**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:** *Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

*Dado en el Municipio de Puerto Libertador a los Veinticinco (25) días del mes de Marzo del 2020.*

#### **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 en otros conceptos había señalado que en el caso concreto 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.

No obstante ello, conforme la Directiva # 16 del 22-4-2020, expedida por el señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, mediante documento “MARCO JURIDICO Y CONTROLES DE LA CONTRATACION ESTATAL ANTE EL COVID – 19”, en la que situó entre sus temas principales “Lineamientos de intervención de la PGN ante la Urgencia manifiesta en los controles de legalidad y conclusiones”, citando exhorto del señor Procurador General de la Nación, en el apartado # 3.13, consistente en: “Remitir el acto de Declaratoria de la urgencia manifiesta al día siguiente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o al Consejo de Estado según las reglas del CPACA. Así mismo, hacer lo



propio con este acto de declaratoria y sus contratos a la Contraloría competente para el ejercicio del control fiscal.”, lo cual preserva la regla contenida en el Decreto 262/2000, en su artículo 7 – 2, razón por la cual declina de su postura anterior y exhorta a esta Corporación para que adopte la decisión que corresponde en consecuencia.

### 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**

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

---

<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.

<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



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 Puerto Libertador, 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 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 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 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 declara la urgencia manifiesta para el ente municipal, con fin de dotarse de las facultades necesarias para que este celebre los contratos que sean necesarios y que se relacionen estrictamente con el manejo de la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del COVID- 2019 y ordenar los traslados presupuestales que sean necesarios dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras requeridas para mitigar y atender la emergencia.

---

*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.*



#### **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 038 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Puerto Libertador, teniendo en cuenta las medidas de contención y prevención adoptadas por el Gobierno Nacional, declara la Urgencia Manifiesta, a fin de dotarse de las facultades necesarias para la celebración de los contratos que sean necesarios y que se relacionen estrictamente con el manejo de la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del COVID- 2019 y ordenar los traslados presupuestales que sean necesarios dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras requeridas para mitigar y 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, los artículos 49, 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, las Resoluciones 380, 385, y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y la 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 Municipal como jefe de la administración local y representante legal del municipio, quien se encuentra instituido para proteger a todas las personas residentes en su localidad, 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. Así mismo, 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, 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 Alcalde de Puerto Libertador como máxima autoridad administrativa del municipio, 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 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 4226, 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, a pesar que el referido decreto legislativo se encontraba vigente al momento de la expedición del Decreto que se controla; 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 728 del Decreto Presidencial, ya que el ente territorial acude a la declaratoria de urgencia manifiesta con el propósito de conjurar y prevenir, atender la población afectada, garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras necesarias para mitigar los efectos ocasionados con la pandemia del Coronavirus Covid- 19.

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.

**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°038 del 25 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Puerto Libertador, en el cual se declara la urgencia manifiesta para el municipio de Montería, para la realización de los contratos necesarios y que se relacionen estrictamente con el manejo de la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del 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°038 del 25 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 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 Puerto Libertador, 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 N°038 del 25 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.



#### **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.

#### **V. 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° 038 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Puerto Libertador.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Puerto Libertador 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



Se deja constancia que la sentencia fue aprobada y debatida en Sala plena del día 28 de mayo de 2020, dentro del proceso con radicado No. 23.001.23.33.000.2020-00157, dentro de la cual se dispuso, declarar ajustado a derecho el Decreto N° 038 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Puerto Libertador.

**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**  
Magistrado

**PEDRO OLIVELLA SOLANO**  
Magistrado

**NADIA PATRICIA BÉNTEZ VEGA**  
Magistrada