



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN
Magistrado Ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz¹**

Montería, veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación procesos acumulados	23.001.23.33.000.2020.00207.00 23.001.23.33.000.2020.00208.00
Actos Objeto de Control	DECRETO 140 DE 24 DE MARZO DE 2020 , proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE SAN PELAYO " <i>Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Pelayo, Córdoba, y se dictan otras disposiciones</i> ". DECRETO 149 DEL 27 DE MARZO DE 2020 , proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE SAN PELAYO " <i>Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 140 del 24 de marzo de 2020 el cual declara la urgencia manifiesta en el Municipio de San Pelayo-Córdoba y se dictan otras disposiciones</i> "
Decisión	Declara ajustado a derecho Decreto 140 de 24 de marzo de 2020 en su integridad y el Decreto 149 de 27 de marzo de 2020 , en lo que respecta al artículo primero y quinto; en lo demás se declara la improcedencia del medio de control.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a proferir sentencia de **única instancia** en el control inmediato de legalidad de la referencia.

I. CUESTIÓN PREVIA SOBRE LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS

Los principios de economía procesal y de la buena administración de justicia inspiran la llamada acumulación de procesos, que consiste en que dos o más causas estrechamente conexas entre sí deben ser resueltas en una sola sentencia.

La figura está regulada en el artículo 148 del Código General del Proceso y procede de oficio o a petición de parte siempre y cuando se satisfagan estos requisitos: i) que los procesos se encuentren en la misma instancia, ii) que deban tramitarse por el mismo procedimiento y iii) que se trate de pretensiones que hubieren podido acumularse en la demanda, o pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos, o cuando sea un mismo demandado y las excepciones se fundamenten en los mismos hechos.

En el presente caso se trata de dos procesos de única instancia que corresponden a un mismo medio de control y cuyo objeto de juicio son dos actos administrativos que contienen decisiones de la administración que se encuentran íntimamente ligadas, con lo que se cumple el requisito de conexidad sin consideración a los otros factores (demanda y partes) que son ajenos al Control Inmediato de Legalidad (CIL).

¹ Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

La acumulación de procesos en este medio de control (CIL)² y antes por el contrario se justifica de manera plena en virtud de los enunciados principios de economía procesal y buena administración de justicia, por lo cual se ordenará la acumulación de los expedientes bajo radicados 23 001 23 33 000 2020 00207 y 23 001 23 33 000 2020 00208, el primero a cargo de la Magistrada Ponente y el segundo que fue asignado por reparto a la Magistrada Dra. Diva Cabrales Solano, quien mediante proveído de fecha 11 de junio de 2020, ordenó la remisión del expediente al despacho de la magistrada sustanciadora del mentado proceso 2020-000207 a fin de ser acumulados. Se destaca que ambos procesos se encuentran en etapa de dictar la respectiva sentencia.

Establecido lo anterior, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a proferir sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad de los Decretos 140 de 24 de marzo de 2020 y 149 de 27 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de San Pelayo - Córdoba.

II. ANTECEDENTES

El Municipio de San Pelayo, remitió con destino a esta Corporación los 140 de 24 de marzo de 2020 y 149 de 27 de marzo de 2020, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Actos administrativos objeto de control

El texto de los citados actos administrativos sometido a control, es el siguiente (se transcribe literalmente):

“DECRETO N° 140 DE 2020 (MARZO 24 DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN ELMUNICIPIO DE SAN PELAYO, CÓRDOBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

El Alcalde Municipal de SAN PELAYO, Córdoba, en uso de sus facultades legales y constitucionales, y en especial las conferidas por los Artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, Artículo 7 del Decreto 4040 de 2020, y demás normas concordantes y;

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declárese la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de SAN ANTERO, Córdoba, con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordénese adelantar las contrataciones necesarias para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO TERCERO: Ordénese realizar los traslados presupuéstales internos que se requieran dentro del presupuesto del Municipio, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta decretada.

²El Consejo de Estado también ha acudido a esta acumulación de CIL, verbigracia el auto del 27 de mayo de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-00963-00, Consejero César Palomino Cortés.

ARTÍCULO CUARTO: Una vez perfeccionados los contratos originados por la Urgencia Manifiesta, se enviará copia de los mismos a la Contraloría General del Departamento de Córdoba, con el acto administrativo que la declaró y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos que sirvieron de soporte para declarar la misma.

ARTÍCULO QUINTO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Dado en SAN PELAYO, Córdoba a los 24 días del mes de marzo de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

HARVING ESPITIA ARTEAGA
Alcalde Municipal”

“DECRETO N° 149 de 2020
(MARZO 27 DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 140 DEL 24 DE MARZO DE 2020 EL CUAL DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SAN PELAYO, CÓRDOBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Alcalde Municipio de SAN PELAYO, Córdoba, en uso de sus facultades legales y constitucionales, y en especial las conferidas por los Artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, Artículo 2.2..1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, Artículo 7 del Decreto 4040 de 2020, y demás normas concordantes y;

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Adóptense las siguientes medidas establecidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 441 del 20 de marzo de 2020:

1. Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio público de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la pandemia COVID - 19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio - con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-, realizarán, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata la reconexión del servicio público domiciliario de acueducto.

PARAGRAFO: Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto asumirán el costo de la reinstalación y/o reconexión del servicio, en los términos y condiciones que señale la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) sin perjuicio de que los mencionados puedan, para tal actividad de reinstalación y/o reconexión, gestionar aportes de los entes territoriales.

2. Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Durante el término de declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los Municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito.

PARAGRAFO: Excepcionalmente, en aquellos sitios donde no sea posible asegurar el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio de acueducto y/ o los esquemas diferenciales, los

municipios y distritos deberán asegurarlos a través de medios alternos de aprovisionamiento como carro tanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad de! agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

Los medios alternos de aprovisionamiento serán coordinados por las entidades territoriales con las personas prestadoras de su jurisdicción, para lo cual se tendrán en cuenta (i) que se debe garantizar el consumo básico (ii) las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano, y, (iii) evitarse aglomeraciones de personas.

3. Uso de recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico. Durante el término de declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID -19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y protección Social, los municipios, distritos y departamentos, para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán destinar los recursos necesarios del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), para financiar medias alternos de aprovisionamiento como carro tanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

4. Suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia económica, Social y Ecológica por causa de la pandemia COVID - 19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, no podrán actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios en aplicación a las variaciones en los índices de precios establecidos en el art. 125 de la Ley 142 de 1994.

ARTÍCULO SEGUNDO: Adóptese lo establecido en el Decreto 201 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Córdoba en el cual se dictan las siguientes disposiciones:

Permitir el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades³:
(...)

ARTÍCULO QUINTO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Dado en San Pelayo, Córdoba, a los 27 días del mes de marzo de 2020.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

HARVING ESPITIA ARTEAGA
Alcalde Municipal"

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda

Con autos de 23 de abril de 2020, se admitieron los expedientes de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de San Pelayo – Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuvara o impugnara la legalidad de los actos administrativos bajo estudio; se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tenían rindieran

³Se trae a colación de manera íntegra el mentado Decreto 201, por medio del cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del covid-19 en el departamento de Córdoba

concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que emitiera concepto.

2. Intervenciones

Se deja constancia que no hubo intervenciones en los procesos objeto de estudio.

3. Concepto del Ministerio Público

En el **proceso 2020-00207** el señor Procurador 33 Judicial II designado ante esta Corporación, intervino, y luego de referirse a aspectos conceptuales sobre la urgencia manifiesta y el medio de control de legalidad, indicó que a su juicio el control de actos relacionado con la urgencia manifiesta resulta ajenos a dicho medio de control, como así ha conceptualizado en procesos anteriores; pues, explica que abrir la jurisdicción para el estudio de dicho tópico, 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, dado que, constitucionalmente hablando, el ejercicio del control fiscal recae sobre las Contralorías, y la declaratoria de urgencia manifiesta es un instrumento que deben evaluar estas entidades para ejercer la gestión fiscal de las entidades públicas con ocasión a la contratación estatal.

En todo caso, pone de presente que el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, mediante documento “Marco Jurídico y Controles de la Contratación Estatal ante el Covid – 19”, expidió la Directiva # 16 del 22-4-2020, situando 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. En ese orden, solicita que el Tribunal decida el presente proceso, conforme corresponda.

De otra parte, en el proceso **2020-00208**, el señor Procurador 124 Judicial II designado ante esta Corporación, emitió concepto, en orden a que se declare la legalidad del artículo 1° del Decreto 149 del 27 de marzo de 2020, en cuanto desarrolla el Decreto Legislativo 441 de 2020; y respecto al artículo segundo de la norma revisada, se declare la improcedencia del control inmediato de legalidad.

Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción; hizo referencia a lo que denominó “situación de normalidad institucional: Estado de emergencia declarado por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 de 2020”; y a lo que denominó “situación de anormalidad institucional: Estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020” y medidas cuya adopción fue contemplada.

Destacó que el Decreto 149 de 2020, contiene de manera anti técnica dos disposiciones; una que tiene que ver con la incorporación del Decreto 201 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Córdoba, con miras a garantizar el aislamiento preventivo obligatorio, no susceptibles del control inmediato de legalidad. Otras disposiciones, por el contrario, no corresponden al ejercicio de la función ordinaria de policía, sino al desarrollo de un decreto legislativo, particularmente al Decreto 441 de 2020, lo que da lugar a la procedencia parcial del control inmediato de legalidad.

En punto a las disposiciones que desarrollan el mentado decreto legislativo y que tienen que ver con reconexión de servicios públicos domiciliarios, sostuvo que el decreto reúne los requisitos de procedencia, en tanto se trata de una medida de carácter general, contenida en un decreto regulador de una situación abstracta e impersonal y que itera desarrolla el Decreto 441 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República con base en el artículo 215 Superior y al amparo del estado de emergencia económica, social y ambiental declarado mediante Decreto 417 de marzo 17 de 2020. Ahora bien, analizado el contenido del acto administrativo, expresa que el artículo primero del mismo es una fiel transcripción del Decreto Legislativo 441 de 2020, de manera que estima que debe ajustarse ajustado a derecho en lo que a este numeral se refiere.

4. Otras actuaciones

Se allegó a través del correo electrónico, en cumplimiento del requerimiento ordenado en auto admisorio, Acta 007 de 24 de marzo de 2020, contentiva de la reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de San Pelayo, así como listados de asistencia; Decreto 440 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 y derivada del Covid-19.

III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para a continuación establecer la competencia de esta Corporación para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad de los actos sometidos a control.

3.1. De los Estado de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual es Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.2. Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020⁴, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, 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.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que "(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay

⁴ C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

3.3. Competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que, para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción. En torno a dicho tópico, el H. Consejo de Estado⁵ en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el **Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, por el cual se declara la urgencia manifiesta**, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de San Pelayo – Córdoba (autoridad administrativa jurisdicción de esta Corporación) en ejercicio de una función administrativa.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, estima la Sala que el Decreto 140 de 2020, tiene como fin desarrollar materialmente tanto el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica y social, como el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del mentado estado de emergencia derivada de la pandemia Covid-19. Además, el decreto fue expedido por el alcalde municipal durante la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Presidente de la República. De manera que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente.

En lo que tiene que ver con el **Decreto 149 de 27 de marzo de 2020, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 140 del 24 de marzo de 2020, el cual declara la urgencia**

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

manifiesta en el municipio de San Pelayo, Córdoba, y se dictan otras disposiciones; advierte la Sala que se trata de un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; y también fue expedido por el Alcalde del Municipio de San Pelayo – Córdoba (autoridad administrativa jurisdicción de esta Corporación) en ejercicio de una función administrativa; sin embargo la procedencia del medio de control resulta únicamente frente al **artículo primero**, con el cual se avizora la finalidad de desarrollar materialmente un decreto legislativo, como es el 441 de 20 de marzo de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020. A lo anterior se suma que el mentado acto administrativo fue expedido por el alcalde municipal, durante la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Presidente de la República.

No ocurre lo mismo en lo que concierne al **artículo segundo** del citado **Decreto 149 de 2020**, con el que se adopta lo establecido en el Decreto 201 del 24 de marzo de 2020⁶, expedido por el Gobernador de Córdoba, y que tiene que ver con la aplicación de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, las excepciones a dicha medida, pico y cédula, medidas sanitarias, prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio, así como operativos de control por parte de la fuerza pública a efectos de hacer cumplir el mentado decreto; pues analizadas las anteriores, resulta evidente que con las mismas, no se desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, sino que se fundamenta en los poderes extraordinarios de policía que radican en cabeza del alcalde municipal de San Pelayo - Córdoba conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁷, lo cual no implica que correspondan en este caso a una situación excepcional; máxime cuando en dicho acto se trajo a colación fue el Decreto Legislativo 441 de 2020, el cual rige una materia distintas, como es lo relativo a servicios públicos, más no lo regula el asunto de aislamiento obligatorio preventivo; y en todo caso, los decretos expedidos por el gobierno en materia de aislamiento, como ya lo ha sostenido esta Sala Plena en procesos de esta misma naturaleza, tienen la connotación de decretos ordinarios⁸, como así se ha resuelto en lo que atañe a los Decretos 457, 531 y 593 de 2020, pues, con estos se han desarrollado las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas previamente a la autoridad, como por ejemplo, la ejecución de competencias ordinarias, es decir que están fijadas en los instrumentos de legislación permanente, tal como acontece en este aspecto puntual en el Decreto 149 de 2020, conforme se explicó con anterioridad.

⁶ Por medio del cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendientes a prevenir la propagación del covid-19 en el departamento de Córdoba.

⁷ De los cuales se destaca en el acto, los relacionados en el artículo 202, tales como:

"4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. **Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.**

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. **Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.**

8. **Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.**

9. **Reorganizar la prestación de los servicios públicos.**

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. **Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."**

⁸ Ver providencia de 26 de junio de 2020, Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sanchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00; y de 4 de agosto de 2020, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veintitrés, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, radicación número: 11001-03-15-000-2020-03176-00(CA)A

Establecido lo anterior, a manera de síntesis en este acápite y para mayor claridad, se precisa que el medio de control de la referencia resulta *procedente* para analizar de fondo el Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de San Pelayo; y parcialmente procedente frente al Decreto 149 de 27 de marzo de 2020, mediante el cual se modificó el decreto anteriormente citado, concretamente frente al artículo primero mediante el cual se adoptaron las medidas contempladas en el Decreto Legislativo 441 de 2020; respecto a lo demás se declarará la improcedencia.

3.4. Del análisis de legalidad del Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Pelayo– Córdoba.

Inicialmente la Sala Plena revisará lo atinente a los aspectos *formales*, tales como la competencia, y la motivación del acto objeto de control. Y seguidamente se analizarán aspectos *materiales*, en el cual se revisará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación, y la proporcionalidad de sus disposiciones.⁹

3.4.1. De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de San Pelayo, con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos del Covid-19; fue proferido por el Alcalde del Municipio de San Pelayo - Córdoba, en quien conforme lo regulado en el artículo 314¹⁰ de la Carta Magna, y posteriormente en la Ley 136 de 1994 artículo 86¹¹, recae la representación legal del ente territorial. En ese orden de ideas, el citado Alcalde resulta competente para dirigir la contratación a cargo del ente municipal, acorde a lo señalado en la Ley 80 de 1993 artículos 11¹² y 26 numeral 5.

De otro lado, en lo que concierne a la **motivación, objeto, causa**, se encuentra que también se satisface dicha exigencia teniendo en cuenta que en la parte considerativa del citado acto, se invocan con claridad los fundamentos jurídicos, tales como la Constitución Política¹³, la Ley 80 de 1993¹⁴ artículos 42 y 43 que regulan la contratación directa, Ley 1150 de 2007¹⁵, artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y el artículo 7 (contratación de urgencia) del Decreto 440 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 COV/D-19"; y en la parte considerativa además de traer a colación la Ley 80 de 1993, así como el Decreto Legislativo 440 de 2020, se justifica la expedición del acto, en atención a que i) el Ministerio de Salud, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio por causa del Coronavirus, mediante Resolución 385 de 2020; ii) que además se declaró la emergencia económica, social y ecológica con el Decreto 417 de 2020, así como posteriormente se dispuso

⁹ Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

¹⁰ **ARTÍCULO 314.** <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

(...)"

¹¹ **ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo."

¹² **ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

(...)

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

(...)

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

¹³ Artículos 2, 209 y 315

¹⁴ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

¹⁵ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

el aislamiento obligatorio preventivo. iii) y en referencia al citado decreto 440, sostuvo que este facultaba a alcaldes y gobernadores a adelantar procesos de contratación ágiles, y que fueran necesario para prevenir, contener y mitigar los efectos del Covid-19, a fin de evitar graves afectaciones a la salud y vida de habitantes; aduciéndose en el acto, que resultaba apremiante adoptar medidas en materia de salubridad para evitar el contagio del virus y garantizar a la población vulnerables las condiciones mínimas de alimentación y aseo.

Conforme lo antes expuesto, resulta claro que el acto se encuentra motivado, exigencia que, además, en tratándose de la urgencia manifiesta, se encuentra contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo [32](#) de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.
La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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.”

3.4.2. De los aspectos materiales

3.4.2.1. De la conexidad del acto objeto de control, con el Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica declarado, y con los decretos legislativos que lo desarrollan

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre el Decreto 140 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de San Pelayo, declarando la urgencia manifiesta y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica y Social el pasado 17 de marzo de 2020, así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, que para el caso sería el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020.

Ahora bien, el referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y que fue expedido por el Presidente de la República, a fin de adoptar las medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, especialmente en el sector salud y para mitigar los efectos económicos; se sustentó, entre otros aspectos en lo siguiente:

“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.”

Posteriormente, se expidió el Decreto Legislativo 440 de 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 COV/D-19", disponiéndose entre otros aspectos, lo siguiente:

"Artículo 7. 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. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Nótese entonces, a partir de este último decreto, que lo correspondiente a las actuaciones contractuales en virtud de la urgencia manifiesta, se regirán por lo establecido en la Ley 80 de 1993, "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", que en su artículo 42 establece:

"ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo [32](#) de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o **concurso** públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado."

Realizado el correspondiente análisis del Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Pelayo – Córdoba, se advierte que el numeral primero de la parte resolutive declara la *urgencia manifiesta* en dicho ente territorial para prevenir, contener y mitigar los efectos del Covid-19; lo cual guarda total relación con los motivos que dieron origen al acto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, sin que se vislumbre que se exceda la competencia más allá de lo establecido en el citado decreto proferido por el Presidente de la República, de manera que responde a la actual situación que atraviesa el país con ocasión de la propagación del virus y la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Ahora bien, en lo que concierne a los numerales segundo y tercero de la parte resolutive del acto objeto de control, se establece adelantar las contrataciones necesarias para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia; y se ordena realizar los traslados presupuestales internos que se requieran para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta decretada; lo cual va en consonancia con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes, de manera que no se avizora ilegalidad alguna en estos aspectos; advirtiéndose además, que la contratación directa a realizar tiene que como fin atender como se dijo la situación causada por el *Covid-19*; actuación que en todo caso se encuentra autorizada en el mentado decreto que declaró la emergencia y en el Decreto Legislativo 440 de 2020.

Así mismo el Pleno de esta Corporación, estima ajustado el numeral cuarto del mismo decreto, que ordena remitir el expediente correspondiente a la autoridad competente para realizar el control fiscal, lo cual resulta acorde a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, aspecto que tampoco amerita reparo alguno, pues se cumple con lo dispuesto en el decreto legislativo, en el sentido que la actividad contractual atenderá a la normatividad vigente en la materia. Y frente al artículo quinto del plurinominado acto en revisión, no hay cuestionamiento alguno, pues fija la vigencia del mismo.

3.4.2.2. De la proporcionalidad, necesidad y finalidad de las medidas adoptadas en el acto objeto de control

En lo que concierne a este requisito, estima esta Corporación que las medidas tomadas por el Alcalde Municipal de San Pelayo – Córdoba en el Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, resultan idóneas, necesarias y proporcionales, con los antecedentes fácticos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la propagación del Covid – 19 el cual ha impactado negativamente no solo el plano nacional sino internacional, lo que ha exigido de las distintas autoridades la toma de las medidas correspondientes, y que para el caso, como se ha dicho guardan total relación tanto con el plurinominado Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, como con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo del año en curso.

Así entonces, se observa también que la finalidad de las medidas tomadas resultan acordes con el mentado decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como con el Decreto Legislativo 440 de 2020, y que no es otra que utilizar las herramientas necesarias para atender las distintas necesidades que puedan presentarse en el municipio de San Pelayo – Córdoba, en razón a la afectación que se derive de la mentada emergencia originada por la pandemia Covid-19, y de esta manera, para el caso objeto de estudio, declarada la urgencia manifiesta, adelantar las contrataciones que se requieran para prevenir, contener y mitigar los efectos del mentado virus.

Finalmente, es menester destacar que la decisión que se profiere, tiene los efectos de cosa juzgada relativa, esto es, únicamente en cuanto a los aspectos analizados y decididos en la misma.

3.5 Del análisis de legalidad del Decreto 149 de 27 de marzo de 2020, por el cual se modifica el Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de San Pelayo– Córdoba.

Se rememora, que la Sala analizará de fondo lo relativo a las medidas tomadas en materia de servicios públicos, teniendo en cuenta que en lo demás, como se dejó sentado con anterioridad en acápite 3.3, este medio de control resulta improcedente.

3.5.1 De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 149 de 27 de marzo de 2020, mediante el cual se modifica el Decreto 140 de 24 de marzo de 2020, se dispone en el numeral primero de la parte resolutive adoptar las medidas dispuesta por el gobierno nacional en el Decreto Legislativo 441 de 2020; acto que fue proferido por el Alcalde de San Pelayo - Córdoba, en quien conforme lo regulado en el artículo 314¹⁶ de la Carta Magna, recae la representación legal del ente territorial, por lo que tiene dentro de sus atribuciones, entre otras, la de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de

¹⁶«<Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.(...)»

los servicios a su cargo (artículo 315 ibídem). A lo anterior se suma, que de conformidad con el literal d) numerales 5 y 13 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, es el facultado para dirigir la acción administrativa del municipio y es el responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

De otro lado, en lo que concierne a la **motivación, objeto, causa**, se encuentra que también se satisface dicha exigencia teniendo en cuenta que en la parte considerativa del citado acto, se invocan con claridad los fundamentos jurídicos tales como los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución, la Ley 80 de 1993¹⁷ artículos 42 y 43 que regulan la contratación directa, Ley 1150 de 2007¹⁸, artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y el artículo 7 (contratación de urgencia) del Decreto 440 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 COV/D-19"; y además se **justifica** la expedición del acto en que **i)** el gobierno nacional y departamental han venido expidiendo directrices para salvaguardar la vida y la salud ante la llegada del Covid-19; **ii)** el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del mentado virus y adoptó medidas para hacerle frente; **iii)** que se declaró la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; **iv)** en la expedición del Decreto Legislativo 441 de marzo 20 de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020; y citó el Decreto 201 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Córdoba, estableciendo medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento obligatorio a fin de prevenir la propagación del Covid-19; **v)** en ese orden sostuvo que era necesario acoger las medidas decretadas a nivel nacional y departamental para así prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia y evitar graves afectaciones a la salud y la vida de los habitantes; siendo apremiante adoptar medidas en materia de salubridad y garantizar a la población vulnerable del municipio, las condiciones mínimas alimentación y aseo.

En ese orden, para la Sala el acto se encuentra motivado, y del mismo se puede inferir, que se implementan las medidas consagradas en el Decreto Legislativo 441 de 2020, ya que como se deja sentado en el mismo, propende por garantizar el acceso de todos los usuarios del municipio al servicio público de acueducto, ordenando la reconexión inmediata, sin costo, para aquellos habitantes que tienen suspendido el servicio, con excepción de suspensión por fraude, entre otros.

De igual modo, debe señalarse que el acto controlado cumple con los elementos formales de los actos administrativos, esto es contiene: "*i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.*"¹⁹

3.5.2 De los aspectos materiales

3.5.2.1. De la conexidad del acto objeto de control, con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado, y con los decretos legislativos que lo desarrollan

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre el Decreto 149 de 27 de marzo de 2020, en lo que atañe al artículo primero de la parte resolutive, proferido por el Alcalde

¹⁷ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

¹⁸ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

¹⁹ Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013, radicado 1001-03-15-000-2010-00390-00, Consejero Ponente Marco Antonio Velilla.

de San Pelayo - Córdoba, con el cual se tomaron medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para que dure la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica el pasado 17 de marzo de 2020, así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, concretamente el Decreto Legislativo 441 de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

Ahora bien, el referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y que fue expedido por el Presidente de la República, a fin de adoptar las medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, especialmente en el sector salud y para mitigar los efectos económicos; contempló entre otras medidas la siguiente:

“Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.”

Posteriormente, se expidió el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020; y en el cual se dispone **i)** la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, con excepción de la suspensión por fraude a la conexión o al servicio; lo anterior sin cobro de cargo alguno; **ii)** acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria; **iii)** uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico; **iv)** suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Así, realizado el correspondiente análisis en los términos antes indicados, encuentra esta Corporación, que el artículo primero de dicho acto administrativo reproduce fielmente el decreto legislativo 441 de 2020, en tanto con el mismo se propende por garantizar el acceso a los habitantes del municipio de San Pelayo, al servicio de acueducto, con la excepción contemplada frente a los casos de suspensión del servicio por fraude; tomándose como medidas la i) Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio público de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados; ii) acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria; iii) uso de recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico; iv) Suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Bajo ese entendido, para la Sala el mentado decreto municipal guarda total relación con los motivos que dieron origen al acto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecología a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, así como con el Decreto Legislativo 441 de 2020, sin que se vislumbre que se exceda la competencia más allá de lo establecido en los anteriores, de manera que responde a la actual situación que atraviesa el país con ocasión de la propagación del virus; así como se centra en lo relacionado con garantizar el acceso al servicio público de acueducto; sin trasgresión a los decretos legislativos, ni los preceptos y/o normas superiores en los que se fundamenta.

3.5.2.2. De la proporcionalidad, necesidad y finalidad de las medidas adoptadas en el acto objeto de control

En lo que concierne a este requisito, estima la Sala que las medidas tomadas por el Alcalde de San Pelayo en el artículo primero del Decreto 149 de 27 de marzo de 2020, resultan idóneas, necesarias y proporcionales, con los antecedentes fácticos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la propagación del Covid – 19 el cual ha impactado negativamente no solo el plano nacional sino internacional, lo que ha exigido de las distintas autoridades la toma de las medidas correspondientes, y que para el caso, como se ha dicho, guardan total relación con el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020, que dispuso medidas frente a los servicios públicos, lo cual no tiene otra finalidad que garantizar el acceso a servicios como acueducto, el cual resulta tan necesario dadas las connotaciones del virus que actualmente circula, a fin de evitar la propagación del mismo; y que como ha sido de público conocimiento, ha generado un impacto en la forma en que las personas se desenvuelven en las labores cotidianas, exigiendo la disponibilidad del recurso agua, para tomar las medidas prevención correspondientes como el lavado de manos, de los productos que se adquieren, entre otros.

Se destaca de otro lado, que artículo quinto del Decreto 149 de 2020, establece la vigencia del mismo, lo cual no amerita reparo alguno, pues tiene que ver con aspectos formales del acto administrativo.

Finalmente, es menester destacar que la decisión que se profiere, tiene los efectos de cosa juzgada relativa, esto es, únicamente en cuanto a los aspectos analizados y decididos en la misma.

3.6 Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará ajustado el **Decreto 140 de 24 de marzo de 2020**, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Pelayo, Córdoba, y se dictan otras disposiciones”; así como se declara ajustado el **Decreto 149 de 27 de marzo de 2020**, por medio del cual se modifica y adiciona el decreto 140 del 24 de marzo de 2020 el cual declara la urgencia manifiesta en el municipio de san pelayo, córdoba, y se dictan otras disposiciones”, concretamente en lo que respecta al artículo primero y quinto; en lo demás se declara la improcedencia del medio de control.

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,

F A L L A:

PRIMERO: **Decretar** la acumulación de los procesos con radicados 23.001.23.33.000.2020.00207 y 23.001.23.33.000.2020.00208, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: **Declarar** ajustado a la legalidad el **Decreto 140 de 24 de marzo de 2020**, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Pelayo, Córdoba, y se dictan otras disposiciones”; por lo ya expuesto en la parte motiva.

TERCERO: **Declarar** ajustado a la legalidad el **Decreto 149 de 27 de marzo de 2020**, “por medio del cual se modifica y adiciona el decreto 140 del 24 de marzo de 2020 el cual declara la urgencia manifiesta en el municipio de san pelayo, córdoba, y se dictan otras disposiciones”, concretamente en lo que respecta al artículo primero y quinto. En lo demás se declara la improcedencia del medio de control.

Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de San Antero - Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de 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.

CUARTO: Ejecutoriada esta decisión, **archívese** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE²⁰

Los Magistrados,


GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



PEDRO OLIVELLA SOLANO


NADIA PATRICIA BÉNITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

²⁰ Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.