



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN**

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

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

SE DECIDE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación	23.001.23.33.000.2020.00094
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Purísima /Córdoba, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta.

VISTOS

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, el Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 respectivamente, ha declarado hasta el momento en dos oportunidades el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar todos los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19.

En virtud de esas declaratorias, el Gobierno Nacional ha expedido sendos decretos legislativos. A su vez, para el desarrollo y cumplimiento de esos decretos legislativos que ostentan el rango de Ley, las autoridades administrativas del departamento de Córdoba y de sus municipios han expedido actos administrativos que por su naturaleza deben ser objeto del control inmediato de legalidad (CIL) previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Surtido el trámite inicial contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), verificada la competencia y sin que se evidencie irregularidad o causal de nulidad alguna, el Tribunal Administrativo de Córdoba profiere el presente fallo de única instancia frente al Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Purísima /Córdoba, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en ese municipio.

TESIS DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Córdoba considerará que el decreto de la referencia es objeto del Control Inmediato de Legalidad (CIL) y lo declarará parcialmente ajustado a derecho, conforme a las consideraciones y fundamentos que se expondrán en esta providencia, salvo las expresiones: “...y demás objetos contractuales pertinentes, a través, de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.”, contenida en su artículo segundo y la relacionada con su vigencia “..y hasta el 30 de junio del 2020” contenida en el artículo sexto, que se declararán nulas.

ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

DECRETO N° 032
24 DE MARZO DE 2020

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURISIMA, DEPARTAMENTO DE CORDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

Que en mérito de lo expuesto el Municipio de Purísima,

DECRETA

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

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

ARTÍCULO TERCERO: Para los anteriores efectos, realícese por parte de la Oficina de Presupuesto y Tesorería Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de emergencia ocasionada por la pandemia del COVID -19 en el municipio de PURISIMA, Departamento de Córdoba y de urgencia manifiesta mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO CUARTO: Los documentos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Córdoba, según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: La Secretaria de despacho competente, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, supervisará de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que las obras, bienes y servicios se ejecuten sin dilaciones ni retrasos y se materialice la finalidad del objeto contratado.

ARTÍCULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y hasta el 30 de junio de 2020, o hasta que desaparezcan las causas que le dieron origen a dicha emergencia.

ARTÍCULO SEPTIMO: Publíquese el contenido del presente acto en la página Web de la entidad y en los demás medios de comunicación e información masiva del municipio conforme las normas legales.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En concepto del Procurador 124 Judicial II para asuntos administrativos, el "Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Purísima, por medio del cual declara la urgencia manifiesta", debe ser objeto de control inmediato de legalidad dado que:

- a) Se trata de una medida de carácter general, contenida en un decreto regulador de una situación abstracta e impersonal, enmarcado dentro de la función administrativa del Estado y perteneciente a los llamados actos separables del contrato.
- b) Corresponde al desarrollo parcial de decretos legislativos, concretamente Decretos 417 de 2020 y 440 del 20 de marzo de 2020, expedidos por el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 215 Superior.
- c) Su expedición se produjo durante el estado de emergencia económica y social, toda vez que tiene como fecha 24 de marzo de 2020, motivo para el cual se encontraba vigente dicho estado de excepción, decretado por el término de 30 días.

En cuanto a la legalidad del citado Decreto 032 de 2020 el primer aspecto que analiza el Ministerio Público es la competencia en sus tres dimensiones (Material, territorial y temporal). Al respecto señala que: "La norma objeto de revisión fue proferida por el alcalde municipal de Purísima, quien es el representante legal del municipio, conforme disponen los artículos 314C.N. y 84 de la Ley 136 de 1994. Siendo así, es el competente para adelantar la gestión contractual a cargo del municipio de conformidad con los artículos 11 y 26 numeral 5 Ley 80 de 1993 (Competencia material). De la misma forma, la declaratoria se realizó para ejecutarse en la jurisdicción del municipio de Purísima (Competencia territorial) y su expedición ocurrió en vigencia del estado de emergencia económica, social y ambiental contenida en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (Competencia temporal). Sobre esta última competencia, se aclara que la declaratoria de urgencia manifiesta se basa también en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud mediante resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020

En cuanto a la motivación, como exigencia expresa del artículo 42 inciso 2° de la Ley 80 de 1993, señala que: "El Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Purísima, en sus considerandos plasma *in extenso* los fundamentos jurídicos de la decisión, los cuales son de orden constitucional, legal, reglamentario, jurisprudencial y doctrinal." (...) Se aprecia que el acto está basado en la propagación del COVID 19, que se había constituido en una pandemia, lo que previamente había dado lugar a que el Ministerio de Salud declarara la emergencia sanitaria mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. De la misma manera, se hace referencia al estado de excepción declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, así como a la situación de la red hospitalaria en el departamento y al concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión Riesgo de Desastres. Visto lo anterior, considera esta agencia del Ministerio Público que el requisito de la motivación se encuentra satisfecho, en los términos y para los efectos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.3.3.

Seguidamente, el señor agente del Ministerio Público analiza cada uno de los artículos del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Purísima, y concluye que están acordes con la normativa que los rige, salvo los artículos sexto y séptimo, frente a los cuales hace los siguientes reparos:

3.3.6. El artículo sexto prevé la vigencia del decreto hasta el día 30 de junio de 2020 o hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a dicha emergencia. A primera vista, la norma es ilegal, puesto que vulnera el artículo 1 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que estableció para el estado de excepción una vigencia de 30 días calendario en todo el territorio nacional, es decir, hasta el 15 de abril de 2020. De la misma forma, la disposición examinada desconoce el artículo 1° de la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 (Dictada por Minsalud), que declaró la situación de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020. Siendo así, procede la anulación parcial del artículo sexto estudiado, al establecer ese límite de vigencia temporal, debiendo quedar así:

~~“ARTICULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y hasta el 30 de junio de 2020, o hasta que desaparezcan las causas que le dieron origen a dicha emergencia (Se subraya la parte cuya nulidad se depreca).~~

3.3.7. El artículo 7, en cuanto dispone la publicación en la web y la divulgación masiva del acto administrativo en el municipio, constituye el cumplimiento del deber de publicidad de los actos administrativos, lo cual puede llevarse a cabo en la página electrónica de la entidad según dispone el artículo 65 inciso segundo CPACA. El acto que declara la urgencia manifiesta, se recuerda, hace las veces de acto administrativo de justificación, no siendo necesaria la elaboración de estudios y documentos previos, motivo por el cual debe ser publicado en el SECOP, que es administrado por Colombia Compra Eficiente. Así las cosas, es preciso declarar la nulidad parcial del artículo 7° en cuanto restringe la publicación del acto administrativo a los medios de información masivos del municipio, lo que puede dar lugar a pretermitir el deber legal de publicarlo en el sistema SECOP. El artículo en comento, deberá quedar así:

~~“Artículo séptimo: Publíquese el contenido del presente acto en la página web de la entidad y en los demás medios de comunicación e información masiva del municipio conforme las normas legales”(Tachado el aparte cuya nulidad se depreca).~~

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)

1.1. Marco legal

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de 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. La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control inmediato de legalidad "constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales". Los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en armonía con la citada ley estatutaria, regulan lo concerniente a este medio de control y componen su principal sustento legal.

1.2. Marco jurisprudencial (Consejo de Estado)

El Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

(...)

Características procesales y sustanciales del control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137

38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

38.1. Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

38.2. El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

38.2.1. No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

38.2.2. No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

38.2.3. También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

38.2.4. Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

38.2.5. Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, toda vez que debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

38.3. El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Alcance del control de legalidad de los actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y en ejercicio de la función administrativa, mediante la acción de nulidad

40. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia ha señalado que el desarrollo del control automático de legalidad de un acto administrativo no le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, función desarrollada con fundamento en los artículos 238 de la Constitución Política y 82 a 85 del Código Contencioso Administrativo, en la medida que los actos administrativos se expiden en ejercicio de funciones administrativas.

41. Por tanto, el control de los actos administrativos procede cuando en ejercicio del principio de la justicia rogada se proponga la nulidad cuando: i) los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, ii) cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos o incompetentes, iii) en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, iv) mediante falsa motivación o v) con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los expidió.

42. En suma, al realizarse el control automático o inmediato de legalidad se produce una cosa juzgada parcial que abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, es decir, la Constitución Política, la Ley 137, así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control sin que dicho control excluya el control ordinario propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

En líneas generales, los anteriores son los principales aspectos del Control Inmediato de Legalidad (CIL) que, así decantados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo¹, no generan mayores dificultades al momento de su aplicación en la práctica judicial.

Sin embargo, lo relacionado con la expresión “como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”, cuyo alcance determina – ni más ni menos – la procedencia o no del medio del control, encarna un problema interpretativo que amerita una revisión separada en este punto.

1.3. Qué se debe entender por “desarrollo de los decretos legislativos”

Este punto controversial viene planteado desde antaño en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Desde los iniciales pronunciamientos del Consejo de Estado en 1998, dentro de la primera emergencia en vigencia de la Ley 137 de 1994 a través del Decreto 2330 de noviembre 16 de 1998, se han planteado dos tesis divergentes. Una según la cual sólo son pasibles de CIL los actos emitidos en desarrollo de facultades expresamente conferidas por un decreto legislativo y otra que más allá de las consideraciones formales plantea que también entrarían a la órbita de este control las medidas adoptadas que guarden relación “*íntima*” o “*específica*” con la situación que originó el estado de excepción.

La anterior divergencia subsiste en la actualidad y no existe una verdadera definición de lo que debe entenderse como “desarrollo de los decretos legislativos”. En efecto, al estudiar la admisión de este medio excepcional de control a raíz de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, los actuales consejeros ponentes han planteado diversos elementos para determinar la forma en que un acto administrativo debe considerarse expedido “como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción” y en consecuencia ser pasible del control inmediato de legalidad.²

La dificultad interpretativa de esta expresión se origina en que el término “desarrollar” no es propiamente una categoría jurídica. En su sentido natural significa “*realizar o llevar a cabo algo*”, por eso para su comprensión y su aplicación normativa es necesario dotarlo de un significado jurídico, asociándolo a términos que si pertenezcan a la dogmática del derecho.

¹ Aspectos que fueron reiterados en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, Rad: 11001- 0315-000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

² Ver por ejemplo los siguientes autos:

- 31 de marzo de 2020, Rad: 11001 0315 000 2020 00958-00, MP: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ.
- 3 de abril de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-00954-00, MP: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
- 15 de abril de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-01006-00, MP: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.
- 17 de abril de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-01135-00, MP: JAIME E. RODRÍGUEZ NAVAS.
- 22 de abril de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-01240-00, MP: ALBERTO MONTAÑA PLATA.
- 8 de mayo de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-01467-00, MP: RAMIRO PAZOS GUERRERO.

En ese sentido, en esta providencia sin necesidad de mayores elucubraciones y conforme a la concepción kelseniana del ordenamiento jurídico, se debe entender que una norma *desarrolla* a otra cuando siendo de menor jerarquía *reglamenta* o *implementa* aspectos de la norma superior que le sirve de fuente.

1.3.1. Sobre la potestad reglamentaria

En efecto, se puede decir que un acto administrativo “desarrolla” a un decreto legislativo cuando lo “reglamenta”.

Según el Consejo de Estado la llamada “potestad reglamentaria” es “la expresión por excelencia de la función administrativa, ejercida por el Presidente de la República, que consiste en la atribución de expedir en cualquier tiempo, normas reglamentarias de carácter general, impersonal y abstracto que aporten los pormenores de aplicación y ejecución de la ley. Constituye una función reglada, cuyo ámbito no es otro que el cumplimiento de la ley preexistente”³.

La potestad reglamentaria de las normas que ostentan el rango de Ley, radica *stricto sensu* en el Presidente de la República (art. 189-11 de la CP); pero también pueden dictar reglamentos de carácter general en determinadas materias otros órganos constitucionales, como el Consejo Superior de la Judicatura o la Junta Directiva del Banco de la República. De igual manera las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas pueden “Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento” (art.300-1 de la CP) y en similar sentido lo pueden hacer los concejos municipales (art. 313), en aquellos temas en lo que gozan de autonomía territorial (Ver por ejemplo Sentencia C-539 de 1995).

El acto reglamentario debe estar en consonancia y hacer alusión expresa a la norma superior que reglamenta, aunque si esto último no sucede puede considerarse únicamente como un defecto formal del acto que no lo desnaturalizaría.

1.3.2. Sobre el concepto de implementación:

También puede afirmarse que un acto administrativo “desarrolla” a un decreto legislativo cuando lo “implementa”.

Los decretos legislativos son materialmente “leyes de la República” y por lo tanto pueden contener disposiciones que no requieran reglamentación pero que deban ser implementadas, como las acciones positivas en favor de determinados grupos o las políticas públicas de manera general.

³ Consejo de Estado, sentencia del 8 de febrero de 2000, rad. S-761, CP: Javier Díaz Bueno, citada en la obra “Las Ramas Ejecutiva y Judicial del Poder Público en la Constitución colombiana de 1991” de Alexei Julio Estrada.

Según la Corte Constitucional en Sentencia C-873 de 2003, <<La “implementación” de una norma hace referencia al proceso por medio del cual la política que dicha norma articula jurídicamente es puesta en ejecución; se trata de una serie ordenada de pasos, tanto jurídicos como fácticos, predeterminados por la misma norma –o por aquellas que la desarrollen -, encaminados a lograr la materialización, en un determinado período de tiempo, de una política pública que la norma refleja. Por lo mismo, la noción de “implementación” tiene una dimensión jurídica, una dimensión material o fáctica y una dimensión temporal, cuyo contenido habrá de ser determinado por el Legislador. Analíticamente, una política pública primero es diseñada y luego es implementada. La articulación jurídica del diseño de la política conlleva que la implementación futura de ésta no sea sólo política sino también judicial.>>

En consecuencia, cuando un acto administrativo general implementa una determinada política pública contenida en un Decreto legislativo, lo está materialmente desarrollando independientemente de la invocación expresa que se haga y por lo tanto es susceptible del Control Inmediato de Legalidad (CIL).

2. Análisis y conclusiones del caso bajo estudio

Tal como se anunció en precedencia, el Tribunal Administrativo debe examinar y determinar los siguientes aspectos:

- Si el Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 a través del cual el alcalde municipal de Purísima declaró en su municipio la urgencia manifiesta es susceptible o no del CIL.
- En caso positivo determinar si el citado decreto se ajusta o no al ordenamiento jurídico o si por el contrario se configura alguna de las causales de anulación.

2.1. Características del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 y procedencia del CIL

- Es un acto administrativo en cuanto contiene una decisión unilateral de la voluntad de la administración con efectos jurídicos en los procesos de contratación que debe adelantar el municipio. Es de carácter general en cuanto no involucra ningún derecho subjetivo ni se dirige a surtir efectos frente a un particular en concreto.
- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa (Alcalde Municipal) y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza.
- Implementa en el ámbito municipal el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, expedido en virtud de la declaratoria del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que consagró 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.

Conforme a las anteriores características se concluye que el Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 es susceptible del CIL en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

2.2. Análisis integral de legalidad (artículo 137 del CPACA)

Definida la procedencia del CIL le corresponde al tribunal examinar de manera *integral* sus aspectos *formales* y *materiales*⁴, para determinar si el acto administrativo bajo estudio incurre en cualquiera de las causales de anulación previstas en el artículo 137 del CPACA, confrontándolo primeramente con los decretos legislativos que le sirven de fuente (normas superiores en los que debe fundarse) y de manera general con la normativa que regula la materia de la que se ocupa. Igualmente, si la medida que contiene es proporcional y conexas con la situación que pretende conjurar.

2.2.1. Competencia y aspectos formales

- √ El Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por la autoridad competente, alcalde municipal, conforme a las atribuciones del numeral 3º del artículo 315 de la CP y el literal d numeral 5 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que lo facultan para dirigir la acción administrativa del municipio y suscribir contratos.
- √ Desde el punto de vista formal es una declaración unilateral de la voluntad de la administración que abre paso a una forma excepcional de contratación que se caracteriza por su flexibilidad y rapidez.
- √ El Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 está debidamente motivado por el propósito de proteger el derecho a la salud, invoca como causa la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Señor Presidente de la República.

⁴ Siguiendo el esquema de análisis de la reciente sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado, Rad: Rad: 11001- 0315- 000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ. Los aspectos formales se refieren al tema de la competencia y a los elementos de existencia, sustanciales y de validez. Los aspectos materiales tienen que ver con la conexidad y proporcionalidad frente al Estado de excepción declarado por el Presidente de la República.

- √ En cuanto a la temporalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta debe precisarse que efectivamente el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 supeditó sus efectos a la vigencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, que llegaba hasta el 17 de abril de 2020; sin embargo dentro de ese periodo el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020 que a través del Artículo 11 extendió, entre otras, la vigencia para la urgencia manifiesta *“mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio Salud y Protección con ocasión la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.”*

En este caso y conforme a la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social la “Emergencia Sanitaria” llega hasta el 30 de mayo de 2020 y todavía no ha sido prorrogada, por lo cual es evidente el vicio de nulidad contenido en el artículo 6 del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Purísima, que extendió la urgencia manifiesta hasta el 30 de junio del 2020⁵.

- √ Respecto del artículo séptimo del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Purísima, que dispone, además de la publicación del acto administrativo en la página web del municipio, su difusión por “los demás medios de comunicación e información masiva del municipio”, no se encuentra que vulneren ninguna norma superior y antes por el contrario desarrolla el principio de publicidad de los actos administrativos. No puede interpretarse, ni temerse como lo plantea el Ministerio Público, que esas publicaciones adicionales remplacen o excluyan las publicaciones obligatorias contenidas en las correspondientes normas legales, sino que son difusiones adicionales dirigidas a la efectividad del principio de publicidad, tal como se anotó en precedencia-
- √ En conclusión, el Tribunal Administrativo de Córdoba no advierte ningún vicio formal que constituya causal de nulidad y encuentra en estos aspectos que el Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Purísima, se ajusta al ordenamiento jurídico, **salvo lo relacionado con su vigencia hasta el 30 de junio de 2020 dispuesta en el artículo sexto y cuyo aparte será declarado nulo, conforme a lo explicado en párrafos precedentes.**

⁵ Al respecto se aclara que el Alcalde Municipal tiene la facultad ordinaria de declarar la urgencia manifiesta conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993; pero tendría que haberla justificado por fuera de la emergencia sanitaria declarada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y del contexto del estado de emergencia que le sirvieron de fundamento.

2.2.2. Proporcionalidad y conexidad con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en todo el territorio nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020:

Para conjurar los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19 – en Colombia se han utilizado dos instrumentos jurídicos excepcionales: la declaratoria de la Emergencia Sanitaria a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En el caso del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, además de la situación sanitaria, para su expedición se tuvo en cuenta la *“insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”* y la consecuente necesidad de *“adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”*

En ese sentido es obviamente proporcional al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que el alcalde municipal hubiera habilitado el mecanismo excepcional de la urgencia manifiesta para adelantar de manera ágil y directa las correspondientes contrataciones; pero como el fundamento de esa declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Purísima tiene relación directa con la pandemia del Covid 19, esa facultad queda sometida a las limitaciones contenidas en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 que la circunscribió al *“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”*.

En el presente caso el artículo segundo del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 del alcalde municipal de Purísima se habilitó la urgencia manifiesta para permitir la celebración de los contratos en el contexto de la pandemia por Covid 19 **“que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través, de la contratación de las obras necesarias y las adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos”**, siendo evidente que la expresión en negrilla contiene un objeto abierto e indeterminado que excede la habilitación contenida en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020. En ese sentido, dicha expresión del acto administrativo contenida en su artículo segundo desconoce una norma superior – decreto con fuerza de ley – en que debía fundarse.

3. Decisión

Conforme a lo anteriormente expuesto, el decreto examinado deberá declararse ajustado al ordenamiento jurídico, salvo las expresiones “**y demás objetos contractuales pertinentes, a través, de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos**” contenida en el artículo segundo y la expresión “**y hasta el 30 de junio del 2020**” del artículo sexto, que deberán declararse nulas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA:

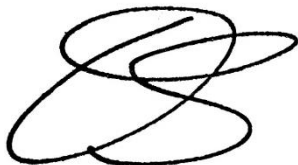
PRIMERO: Declarar ajustado a derecho el DECRETO No. 032 (24 de marzo de 2020) "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PURISIMA, DEPARTAMENTO DE CORDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", salvo las siguientes expresiones: “**y demás objetos contractuales pertinentes, a través, de la contratación de las obras necesarias y las adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos**” contenida en el artículo segundo y “**y hasta el 30 de junio del 2020**” contenida en el artículo sexto, que se declaran NULAS, conforme a las consideraciones de la parte motiva.

SEGUNDO: Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Purísima y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior sentencia fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.



PEDRO OLIVELLA SOLANO



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO



LUIS EDUARDO MESA NIEVES


Magistrada

NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA
Magistrada