



**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**

<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00086
<b>Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad</b>	Decreto 0075 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Ciénaga de Oro/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 0075 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Ciénaga de Oro/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 la expresión: "...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.

## ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

**DECRETO No. 0075**  
(MARZO 24 de 2020)

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

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

Que en mérito de lo expuesto,

### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declárese la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de CIENAGA DE ORO, 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 sabiduría, la salubridad y el interés público.

**ARTICULO SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los actos y contratos que tenga 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 que haya lugar para tales efectos.

**ARTICULO TERCERO:** Para los anteriores efectos, realícese por parte de la Secretaria de Hacienda 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 Ciénaga de Oro y de urgencia manifiesta mediante el presente acto administrativo, conforme los establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015.

**ARTÍCULO CUARTO:** Los documentos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyen 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 1993, para lo de su competencia.

**ARTICULO QUINTO:** El presente Decreto rige a partir de su expedición.

### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En concepto del Procurador 124 Judicial II para asuntos administrativos, el Decreto 0075 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual la Alcaldesa Municipal de Ciénaga de Oro, declaró la Urgencia Manifiesta, se encuentra conforme a derecho y se debe declarar su validez, toda vez que cumple a cabalidad con los requisitos que debe reunir un acto administrativo para ser susceptible de control inmediato de legalidad. Considera que:

“3.1. Con el fin de establecer la legalidad de la medida sujeta a control, expedida por la alcaldía de Ciénaga de Oro, el primer aspecto que será analizado es la competencia en sus tres dimensiones (Material, territorial y temporal). La norma objeto de revisión fue proferida por la Alcaldesa Municipal de Ciénaga de Oro, quien es la representante legal del municipio, conforme disponen los artículos 314 C.N. y 84 de la Ley 136 de 1994. Siendo así, es la 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 Ciénaga de Oro

(Competencia territorial) y su expedición ocurrió en vigencia del estado de emergencia económica, social y ambiental contenida en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (Competencia temporal) ... De la misma manera, se hace referencia al estado de excepción declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. 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...El artículo primero del Decreto 075 del 24 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa de Ciénaga de Oro, se limita a declarar la urgencia manifiesta en el municipio para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión del contagio del COVID 19. Por ello no refleja vicios de ilegalidad, toda vez que materializa las previsiones del artículo 7° del Decreto 440 de 2020... En el artículo segundo se establece cuál es la finalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta... El artículo revisado aparentemente no está acorde con lo establecido en las normas desarrolladas, por cuanto se persiguen fines no previstos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 y, por otro lado, no guarda estricta relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. Esa contrariedad, sin embargo, es solo aparente, pues a pesar que el mencionado artículo 7 del Decreto 440 de 2020 no previó la urgencia manifiesta para conjurar, adquirir, reparar, construir, atender, mejorar y preservar el orden público, no pueden perderse de vista que previo a la declaratoria del estado de excepción venía presentándose una perturbación del orden público en materia de salubridad pública, que motivó declarar la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 (Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020, expedida por Minsalud)...3.3.3. El artículo tercero dispone que, para efectos de la contratación, por parte de la oficina de presupuesto, se realicen los traslados presupuestales que resultaren necesarios. Tal previsión no merece reparo alguno, frente a su conformidad con el ordenamiento de mayor jerarquía, teniendo presente que los traslados presupuestales internos son inherentes a las declaratorias de urgencia manifiesta, según el parágrafo del artículo 42 Ley 80 de 1993.3.3.4. En cuanto al artículo cuarto del Decreto 075 del 24 de marzo de 2020, igualmente se encuentra conforme a derecho, puesto que dispone la remisión del acto administrativos y de los contratos celebrados a la Contraloría Departamental de Córdoba para lo de su competencia.

## 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 cubija 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 administrativo<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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.

### **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.<sup>2</sup>

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.

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”.

---

<sup>2</sup> 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.

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”<sup>3</sup>.

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.

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.>>

---

<sup>3</sup> 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.

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 0075 del 24 de marzo de 2020 a través del cual la alcaldesa municipal de Ciénaga de Oro 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 0075 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 (Alcaldesa 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 0075 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*<sup>4</sup>, 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 conexa con la situación que pretende conjurar.

### **2.2.1. Competencia y aspectos formales**

- √ El Decreto 0075 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por la autoridad competente, alcaldesa 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 la 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 0075 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.
- √ El Tribunal Administrativo de Córdoba no encuentra ningún vicio formal que constituya causal de nulidad y lo encuentra en estos aspectos ajustado al ordenamiento jurídico.

---

<sup>4</sup> 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.

**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 la alcaldesa 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 Ciénaga de Oro 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 0075 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa municipal de Ciénaga de Oro, 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 las expresiones en negrillas contienen un objeto abierto e indeterminado que exceden 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 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 la expresión “**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**” que deberá declararse nula.

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:

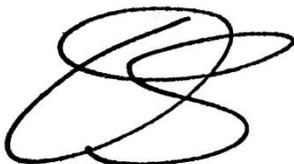
**PRIMERO:** Declarar ajustado a derecho el DECRETO No. 0075 (24 de marzo de 2020) “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACION DE EMERGENCIA CAUSADA POR LA SITUACION EXCEPCIONAL DE CALAMIDAD O CONSTITUTIVO DE FUERZA MAYOR O DESASTRE PROVOCADA POR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19”, salvo la expresión “**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 de dicho decreto, que se declara NULA, conforme a las consideraciones de la parte motiva.

**SEGUNDO:** Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Ciénaga de Oro 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



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA  
Magistrada