



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

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

SE DECIDE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación	23.001.23.33.000.2020.00185
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 078 del 21 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Puerto Escondido /Córdoba, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta.
Decisión	Se declara ajustado a derecho, salvo una expresión del artículo segundo que extiende la urgencia manifiesta a objetos contractuales no previstos en el Decreto 440 de 2020.

I. VISTOS

- Que 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, declaró 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.
- Que en virtud de esas declaratorias, el Gobierno Nacional ha expedido sendos decretos legislativos, entre ellos el No 440 del 20 de marzo de 2020 que en su artículo 7º habilitó a las entidades estatales para que declararan la urgencia manifiesta “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.
- Que aunque expresamente no invocó el Decreto Legislativo 440 de 2020, la Alcaldesa del municipio de Puerto Escondido, Dra. HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA, expidió el Decreto No. 078 de 21 de marzo de 2020, por medio de la cual declaró la urgencia manifiesta en esa municipalidad, teniendo como fundamento el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y con el propósito de conjurar los efectos de la pandemia del Covid-19.

- Que el mencionado Decreto fue remitido a este Tribunal Administrativo de Córdoba para que fuera objeto del control inmediato de legalidad (CIL) previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).
- Que 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 debe proferir fallo de única instancia.

II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

DECRETO No.078
21 DE MARZO DE 2020

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO -CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto, la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLÁRASE LA URGENCIA MANIFIESTA en la jurisdicción del Municipio de Puerto Escondido-Córdoba, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones del presente decreto, 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 SEGUNDO: La presente declaratoria de urgencia manifiesta tiene como fin dotar a la Alcaldesa de Puerto Escondido-Córdoba, de las facultades necesarias para que ésta celebre y que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración Municipal, celebrense 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: La Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido-Córdoba, por intermedio de la Tesorería General y la Jefe de Presupuesto Municipal, los movimientos y traslados presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras necesarias para mitigar y atender la emergencia.

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

ARTÍCULO QUINTO: Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos, al igual que en otros procesos donde se examinan actos administrativos de declaratoria de urgencia manifiesta, expresa en primer lugar sus consideraciones en torno a la improcedencia del CIL en estos casos.

Reitera su criterio de que estos actos administrativos corresponden a una facultad prevista en la legislación ordinaria (Artículo 42 de la Ley 80/93) y que tampoco sería competencia de la jurisdicción examinar su procedencia, pues ese control le corresponde a la respectiva contraloría.

Pese a lo anterior, manifiesta que se acoge a la directriz del documento "*MARCO JURIDICO Y CONTROLES DE LA CONTRATACION ESTATAL ANTE EL COVID -19*", expedido mediante Directiva # 16 del 22-4-2020 del señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en el cual se considera la procedencia del medio de control. En conclusión, presenta el siguiente concepto:

De presente el lineamiento del señor Procurador General de la Nación, replicado por su Delegado Para la Conciliación Administrativa, conocida previamente la postura que el suscrito agente del Ministerio Público ha tenido en los trámites de Control Inmediato de Legalidad de las medidas de declaratoria de Urgencia Manifiesta, la cual declina conforme el Decreto 262/2000, mi exhortación para que esa H. Corporación adopte la decisión que corresponde en consecuencia.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

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

4.1.1. 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.

4.1.2. 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.

4. 2. Análisis y conclusiones del caso bajo estudio

El Tribunal Administrativo examinará en primer lugar la procedencia del CIL en este caso y posteriormente se ocupará del análisis formal y material del Decreto 078 del 21 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Puerto Escondido.

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.

4.2.1. Características del Decreto 078 del 21 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 concreto².
- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa (Alcaldesa Municipal) y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza.
- Aunque no lo invoca expresamente, de las demás consideraciones y motivos de expedición, se infiera que ese acto administrativo implementa el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 (expedido dentro del estado de excepción del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), que habilitó de manera particular la urgencia manifiesta frente a las situaciones excepcionales originadas por el Covid – 19; en ese sentido se trata de una facultad especial formalmente diferente de la facultad ordinaria.

Conforme a las anteriores características se concluye en primer lugar que el Decreto 078 del 21 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Puerto Escondido, Dra. HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA, 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).

4.2.2. 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*³, 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 No se comparte lo dicho por el Ministerio Público que considera que la declaratoria de la urgencia manifiesta no tiene el carácter de acto administrativo sino de una “circunstancia” para la contratación; tampoco se comparte su tesis de incompatibilidad entre el CIL y el control fiscal que le corresponde a las respectivas contralorías.

³ 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.

4.2.2.1. Competencia y aspectos formales

- √ El Decreto 078 del 21 de marzo de 2020 fue expedido por la autoridad competente, alcaldesa municipal, Dra. HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA, 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 078 del 21 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.
- √ Finalmente se advierte que el decreto examinado tiene todos los elementos que permiten su identificación, como el número, fecha, consideraciones, articulado y la firma de quien lo suscribe.

Efectuado el anterior examen, la segunda conclusión del Tribunal Administrativo de Córdoba es que no se avizora ningún vicio formal que constituya causal de nulidad y en consecuencia lo encuentra en estos aspectos ajustado al ordenamiento jurídico.

4. 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 frente a la crisis originada por la pandemia del Covid-19 hubiera habilitado el mecanismo excepcional de la urgencia manifiesta para adelantar de manera ágil y directa las correspondientes contrataciones; pero como esa facultad había sido reglamentada mediante un decreto legislativo, tal declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Puerto Escondido queda *ipso jure* 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 078 del 21 de marzo de 2020 de la alcaldesa municipal de Puerto Escondido 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 la 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 y por lo tanto deberá declararse su nulidad.

El anterior criterio se ha mantenido hasta el momento de manera unánime por parte del Tribunal Administrativo de Córdoba, al examinar similares decretos de urgencia manifiesta expedidos en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, como en el caso de los municipios de Tuchín (Rad. 23.001.23.33.000.2020.00090), Ciénaga de Oro (Rad: 23.001.23.33.000.2020.00086) y Sahagún (Rad: 23.001.23.33.000.2020.00083), entre otros.

Finalmente, como tercera conclusión, el Tribunal Administrativo de Córdoba encuentra que existe conexidad y proporcionalidad de la medida contenida en el decreto bajo estudio, con el estado de emergencia que se pretende conjurar, salvo la expresión del artículo segundo que se declara nula.

4.3. Decisión

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:

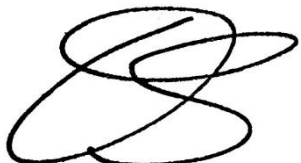
PRIMERO: Declarar ajustado a derecho el Decreto No. 078 del 21 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO -CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", salvo la expresión "**y demás objetos contractuales pertinentes, a través, de la contratación de las obras necesarias y las adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos**" contenida en el artículo segundo de dicho decreto, que se declara NULA, conforme a las consideraciones de la parte motiva.

SEGUNDO: Realizar las notificaciones de rigor a la representante legal del Municipio de Puerto Escondido 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.

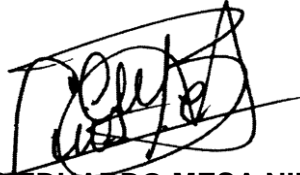
TERCERO: Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

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


Magistrada

NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada