



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN
Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Montería, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)¹

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00106.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 056 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA “ <i>Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Buenavista – Córdoba y se dictan otras disposiciones</i> ”
DECISIÓN	DECLARAR AJUSTADO A DERECHO EL ACTO OBJETO DE CONTROL, CON EXCEPCIÓN DE LA EXPRESION “ENTRE OTROS” CONTENIDA EN EL NUMERAL SEGUNDO DEL MENTADO ACTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Buenavista – Córdoba y se dictan otras disposiciones”, proferido por el Alcalde de dicho ente territorial.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Buenavista - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 056 de 20 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Buenavista – Córdoba y se dictan otras disposiciones*”, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Acto administrativo objeto de control

El texto del citado acto administrativo sometido a control, es el siguiente (se transcribe aun con posibles errores):

“DECRETO N° 056
(Del 20 de Marzo de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE BUENAVISTA – CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA

En uso de sus facultades Constitucionales y legales y, en especial las conferidas en los Artículo 2, 49, 314, 315 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 11 numeral 3 literal b, 42, 43 de la Ley 80 de 1993, Artículo 2 numeral 4 literal A de la Ley 1150 de 2007 en concordancia con el Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Ley 1523 de 2012 y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

¹ Los antetítulos “Sala Plena de Decisión” y “sentencia de única instancia” fueron corregidos conforme lo dispuesto en auto de 3 de junio de 2020”.

(...)

Que el 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 380 de 2020 adoptó medidas sanitarias preventivas en el país por causa del Coronavirus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente el Coronavirus –COVID19 como una pandemia, entre otras razones, por los alarmantes niveles de propagación, por su gravedad y los altos niveles de inacción.

Que el Ministerio de Protección Social a través de la Resolución N° 385 del 12 de Marzo de 2020 modificada por la Resolución 407 del 13 de Marzo de 2020, declaró la Emergencia Sanitaria en todo el Territorio Colombiano por causa del Coronavirus (COVID-19) y adoptó medidas para hacer frente al mismo.

Que la Gobernación de Córdoba mediante Decreto N° 000172 del 12 de Marzo de 2020, decretó la Alerta Amarilla Hospitalaria para el Sector Salud.

(...)

Que el Presidente de la República a través del Decreto 417 de Marzo 17 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Que el Gobierno Nacional por medio de los Decreto 418 y 420 del 18 de Marzo de 2020, dictó medidas transitorias e impartió instrucciones para la expedición de normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus (COVID-19).

(...)

Que el señor Presidente de la República en uso de sus facultades saco el decreto 440 de 2020, por medio del cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia de COVID 19.

Que el señor Gobernador de Córdoba por medio del Decreto 000191 del 20 de Marzo de 2020, declaró la Urgencia Manifiesta con el fin de conjurar la crisis que se viene presentando con ocasión de (sic) del Coronavirus.

(...)

Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 440 del 20 de Marzo de 2020 adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia Covid-19 señalando en el artículo séptimo lo siguiente: “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 de 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...”

Que de acuerdo a datos suministrados por el Ministerio de Salud y Protección Social, actualmente la cifra por contagio a causa del Coronavirus en Colombia sigue en ascenso y se espera aumente drásticamente en los próximos días. Igualmente se confirma por parte del mismo que varias personas han fallecido con ocasión al COVID -19, o coronavirus.

Que el gobierno nacional expidió el decreto número 441 de 20 marzo de 2020, por medio del cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos, de acueducto, alcantarillado, y asep para hacer frente al estado de emergencia económica social y ecológica declarado por el decreto 417 de 2020.

Acto objeto de control: Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones.

Que la Alcaldía municipal de Buenavista – Córdoba ha venido tomando medidas sanitarias y transitorias de policía tendientes a prevenir y mitigar el riesgo de contagio y propagación del CORONAVIRUS (COVID-19) en el Municipio, sin embargo, y ante el aument significativo de casos en todo el territorio nacional y ante la inminente llegada del mismo a nuestro territorio, es apremiante facultar al señor Alcalde Municipal de todas las herramientas legales que le permitan suministrar bienes, garantizar 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.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Buenavista – Córdoba con el fin de adoptar de manera inmediata las medidas necesarias tendientes a prevenir, identificar, diagnosticar, contener y mitigar los efectos de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: En consecuencia, celébrense todos los actos y contratos necesarios para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras que vayan dirigidos entre otros, a prevenir, identificar, diagnosticar, contener y mitigar los efectos de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Buenavista – Córdoba.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar al Jefe de la Oficina de Presupuesto Municipal adelantar los trámites y movimientos presupuestales necesarios tendientes a asegurar los recursos requeridos para atender la urgencia manifiesta decretada en el presente acto administrativo conforme a lo establecido en el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes.

ARTICULO CUARTO: Ordenar a la Secretaría del Interior dar cumplimiento a los preceptuado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de crear el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de la prueba de los hechos, copia del presente acto administrativo y copia de cada uno de los contratos celebrados por la urgencia manifiesta, para los fines pertinentes.

ARTÍCULO QUINTO: Acoger en su totalidad lo manifestado en el decreto de orden nacional número 441 de 20 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Buenavista – Córdoba a los 20 días del mes de Marzo de 2020.

Comprometido con Buenavista.

FELIZ GUTIERREZ CÓRDOBA
Alcalde Municipal.”

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda

Con auto de 31 de marzo de 2020, se admitió el medio de control de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del Acto Administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran

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

2. Intervenciones

No hubo intervención alguna dentro de la oportunidad legal concedida para el efecto.

3. Concepto del Ministerio Público

Esta Agencia intervino de manera oportuna, conceptuando en el sentido de declarar ajustado el decreto objeto de control, con excepción de la expresión “entre otros” contenida en el numeral segundo de la parte resolutive, para lo cual inicialmente el señor Agente del Ministerio Público, se refirió a la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, destacando que para que los actos sean susceptibles de tal control, deben reunir unos requisitos a saber, tratarse de actos administrativos de carácter general, deben desarrollar un decreto legislativo y deben ser expedidos durante los estados de excepción.

A continuación precisó que el decreto 056 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba que declara la urgencia manifiesta, cumple con los requisitos mencionados; pues, i) 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; ii) corresponde al desarrollo 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; y iii) 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.

Sostuvo además, que la declaratoria de urgencia manifiesta es una facultad que puede ser ejercida por los representantes legales de las entidades públicas, incluso en tiempos de normalidad, entendiéndose que es una atribución ordinaria, de manera que a primera vista sería controlable tales actos a través de la acción de simple nulidad; no obstante destaca, que también dicha urgencia manifiesta es declarada durante un estado de excepción, siendo este su fundamento y la superación de la anomalía su finalidad, por manera que el acto que declara dicha urgencia es desarrollo del decreto legislativo que decreta la situación excepcional, más aun cuando la contratación por urgencia manifiesta se encuentra entre las medidas prevista por el legislador de excepción para conjurar la crisis, como por ejemplo se evidencia en la Resolución (sic) 417 de 17 de marzo de 2020, en la que se anunció dicha contratación por urgencia manifiesta como una medida para superar la situación, por lo que se está desarrollando los decretos legislativos de la emergencia económica y social, estimando procedente entonces el medio de control de la referencia.

Posteriormente, analizó los alcances de los decretos legislativos desarrollados, estos son, el 427 de 17 de marzo de 2020 y el 440 de 20 de marzo de 2020; indicando que el primero autorizó al gobierno nacional acudir al procedimiento de contratación directa, de manera que los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. De igual forma indica que del contenido del artículo 7 del citado decreto 440, se advierte que estableció la presunción de estar configurada una de las causales de urgencia manifiesta que establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, esto es, la existencia de un estado de excepción, particularmente la emergencia económica y social (Artículo 215 Superior), declarada mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020. Presunción que ha de entenderse legal, toda vez que las presunciones de derecho deben ser establecidas

Acto objeto de control: Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones.

de manera expresa por el Legislador (Artículo 66 inciso 3° Código Civil), razón por la cual los motivos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta eventualmente admiten prueba en contrario. Además, adujo, que el artículo transcrito delimita el objeto sobre el cual debe recaer la contratación directa que se realice al amparo de la urgencia manifiesta, cuya declaratoria se autoriza, así como también la finalidad respectiva.

Puntualiza, en que el legislador de excepción requiere que la contratación a realizarse para la obtención del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, se haga con la estricta finalidad de: i) prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, y ii) realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Que no se introdujo regulación alguna sobre la forma como debía desarrollarse la contratación de urgencia manifiesta por lo que estará regida por la normatividad vigente.

Como último aspecto, se refirió a la legalidad del acto revisado, para lo cual expuso que el primer análisis sería de la competencia desde el punto de vista material, territorial y temporal, respecto de las cuales encontró conformidad, pues, la norma objeto de revisión fue proferida por el alcalde municipal de Buenavista, quien es el representante legal del municipio, conforme disponen los artículos 314 C.N. y 84 de la Ley 136 de 1994, por lo que a su juicio 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 Buenavista (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).

Otra arista para determinar la legalidad del acto aducido, es lo relativo a la motivación, lo cual está contemplado en el 42 inciso 2° de la Ley 80 de 1993, siendo necesario verificar si el acto administrativo, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta, contiene la necesaria fundamentación fáctica y jurídica, entendiendo que ese acto hace las veces de justificación para contratar, por lo que la entidad queda relevada de elaborar estudios y documentos previo. Así entonces arguye que en el Decreto 056 de 2020, se indican in extenso los fundamentos jurídicos de la decisión, los cuales son de orden constitucional, legal, reglamentario, jurisprudencial y doctrinal; de igual forma, sintetiza los fundamentos fácticos, para concluir frente a este punto que se satisface la motivación exigida, encontrando que el acto se fundamenta 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.

En lo tocante al contenido del acto controlado, expresa que realizada la confrontación de cada una de sus disposiciones con las normas desarrolladas que le sirven de sustento, es decir, los decretos 417 y 440 de 2020, y que se hace extensivo a la normatividad que regula la contratación de urgencia manifiesta, encuentra que en el artículo primero del decreto 056 de 2020, simplemente se declara la urgencia manifiesta para conjurar la crisis presentada por cuenta del Covid 19; de manera que materializa lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 440 de 2020, por lo que no tiene reparo al respecto.

En cuanto al artículo segundo del Decreto 056 de 2020 expedido por el Alcalde de Buenavista – Córdoba, conceptúa que está acorde con las normas que desarrolla, pues persigue uno de los fines previstos en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, cual es hacer frente a los efectos de la pandemia del Coronavirus COVID-19. No obstante, la expresión “entre otros” puede dar lugar a que se use la urgencia manifiesta para fines distintos a los expresamente autorizados por el Legislador Excepcional, pues su carácter amplio no permite identificar con

certeza la orientación que se puede dar a la contratación de urgencia manifiesta, motivo por el cual debe declararse nulo de manera parcial el artículo en estudio, retirando del ordenamiento jurídico la expresión aludida. En cuanto al artículo tercero, cuarto y quinto, no advierte ningún vicio.

4. Otras actuaciones

En cumplimiento del requerimiento judicial efectuado mediante auto de 31 de marzo de 2020, el Municipio de Buenavista remitió el material probatorio en medio magnético a través de correo electrónico, tal como consta en el plenario, concretamente el Decreto 052 de 16 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas tendientes a prevenir y mitigar el riesgo de contagio y propagación del Coronavirus (Covid-19) en el ente territorial mencionado; el Decreto 055 de 20 marzo de 2020, por medio del cual se adoptan nuevas medidas sanitarias preventivas con ocasión del Coronavirus en el Municipio de Buenavista; Decreto 000180 de 16 de marzo de 2020, mediante el cual se decreta el toque de queda en el Departamento de Córdoba, y se adoptan otras medidas; Decreto 000190 de por medio del cual se modifica y adiciona el decreto 180 también de 20 de marzo de 2020; y el Decreto 000191 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones.

III. CONSIDERACIONES

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

3.1. De los Estado de Excepción

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

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

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

Acto objeto de control: Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones.

3.2. Generalidades del control inmediato de legalidad

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

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

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020², precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

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

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

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general

² C.P. Dra Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

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

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

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

Cabe señalar que, para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción.

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, es un acto de carácter general, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba (jurisdicción de esta Corporación) en ejercicio de una función administrativa; acto que desarrolla un decreto legislativo, para el caso el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y Decreto 440 de 20 de marzo del año en curso como más adelante se sustentará; y además fue expedido durante la declaratoria del estado de emergencia económica y social, por parte del Presidente de la República. De manera que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente.

3.4. Del análisis de legalidad del Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba

Inicialmente la Sala Plena revisará lo atinente a los aspectos *formales*, tales como la competencia, y la motivación del acto objeto de control. Y seguidamente se analizarán aspectos *materiales*, en el cual se revisará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación, y la proporcionalidad de sus disposiciones.³

3.4.1. De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta con el fin de adoptar de forma inmediata las

³ Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

Acto objeto de control: Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones.

medidas necesarias para prevenir, identificar, diagnosticar, contener y mitigar los efectos de la pandemia del Covid – 19, y en consecuencia se dispuso la celebración de actos y contratos necesario para el suministro de bienes, prestación de servicios o la ejecución de obras dirigidos, entre otros a prevenir, identificar, diagnosticar los efectos de la pandemia; fue proferido por el Alcalde del Municipio de Buenavista, en quien conforme lo regulado en el artículo 314⁴ de la Carta Magna, y posteriormente en la Ley 136 de 1994 artículo 86⁵, recae la representación legal del ente territorial.

En ese orden de ideas, el citado Alcalde resulta competente para dirigir la contratación a cargo del ente municipal, acorde a lo señalado en la Ley 80 de 1993 artículos 11⁶ y 26 numeral 5.

De otro lado, en lo que concierne a la **motivación, objeto, causa**, se encuentra que también se satisface dicha exigencia teniendo en cuenta que en la parte considerativa del citado acto, se invocan con claridad los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales, tales como la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Ley 715 de 2001, entre otras; y además se justifica la expedición del acto, en atención a que i) la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente el Coronavirus – Covid 19, como una pandemia, por los alarmantes niveles de propagación, y su gravedad, entre otros. ii) Que el Ministerio de Salud, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio por causa del Coronavirus, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, modificada con Resolución 407 de 13 de marzo de 2020. iii) Que la Gobernación de Córdoba, declaró la alerta amarilla hospitalaria con Decreto 000172 de 12 de marzo de 2020; iv) que con Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; v) que así mismo mediante Decreto 440 de marzo de 2020, el Presidente adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del citado estado de emergencia derivado de la pandemia; vi) que el Gobernador de Córdoba declaró urgencia manifiesta con el fin de conjurar la crisis presentada en razón al Coronavirus, mediante Decreto 00191 de 20 de marzo de 2020; vii) y que Alcaldía de Buenavista – Córdoba, ha venido tomando medidas sanitarias y transitoria de policía para prevenir y mitigar el riesgo de contagio del Covid-19 en dicha jurisdicción, no obstante, ante el aumento significativo de casos y ante la inminente llegada a dicho municipio, resultaba apremiante facultar al Alcalde Municipal de las herramientas legales necesarias a fin de suministrar bienes, garantizar la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del Covid 19.

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

⁴⁴ **ARTICULO 314.** <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

(...)"

⁵⁴ **ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo."

⁶ **ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

(...)

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

(...)

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

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

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.”

3.4.2. De los aspectos materiales

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

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre el Decreto 056 de 20 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Buenavista, declarando la urgencia manifiesta y otras disposiciones, y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica el pasado 17 de marzo de 2020, así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, que para el caso sería el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020.

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

“Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.”

Posteriormente, se expidió el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, "por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19", disponiéndose entre otros aspectos, lo siguiente:

“Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las

Acto objeto de control: Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones.

entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

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

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.”

Realizado el correspondiente análisis del Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba, se advierte que el numeral primero de la parte resolutive declara la *urgencia manifiesta* en dicho ente territorial, con el objeto de adoptar de manera inmediata las medidas tendientes a prevenir, identificar, diagnosticar, contener y mitigar los efectos de la pandemia del Coronavirus, lo cual guarda total relación con los motivos que dieron origen al acto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecología a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, sin que se vislumbre que se exceda la competencia más allá de lo establecido en el citado decreto proferido por el Presidente de la República, de manera que responde a la actual situación que atraviesa el país con ocasión de la propagación del virus y la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Ahora bien, en lo que concierne al numeral segundo de la parte resolutive del acto objeto de control, se tiene que en este se dispone “En consecuencia, celébrense todos los actos y contratos necesarios para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras que vayan dirigidos **entre otros**, a prevenir, identificar, diagnosticar, contener y mitigar los efectos de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Buenavista”; por lo que encuentra la Sala que si bien la medida general contenida en dicho numeral está expresamente autorizada en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; se avizora que la expresión *entre otros*, supone o permite entender que podrán celebrarse contratos, obras o actos necesarios, no solo para contrarrestar los efectos del Covid 19, sino para cualquier otro asunto, lo cual desborda lo autorizado en el mentado decreto que declaró la emergencia y en el Decreto Legislativo 440 de 2020.

Sumado a lo anterior, y dado que el último Decreto Legislativo en mención, dispuso que la actividad contractual debe regirse por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, se tiene que el numeral tercero del Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, dispuso ordenar al jefe de presupuesto municipal, que adelante todos los trámites y movimientos presupuestales tendientes a asegurar los recursos requeridos para atender la urgencia manifiesta decretada en el municipio de Buenavista, en atención a lo dispuesto en la mentada ley, así como en el Decreto 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes, de manera que no se avizora ilegalidad alguna.

Seguidamente se ordenó en el numeral cuarto, que la Secretaría del Interior diera cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 artículo 43, esto es, crear el expediente administrativo contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación, y de la prueba de los hechos, copias de cada uno de los contratos celebrados en virtud de la urgencia manifiesta, para los fines pertinentes; los cuales analizada la norma invocada, no son otros que dar curso al control de la contratación de urgencia manifiesta por parte del órgano de control fiscal; aspecto que tampoco amerita reparo alguno, pues se cumple con lo dispuesto en el decreto legislativo, en el sentido que la actividad contractual atenderá a la normatividad vigente en la materia.

De igual forma, no se avizora ilegalidad alguna en lo dispuesto en el numeral quinto del acto objeto de control, que dispuso acoger en su totalidad lo establecido en el Decreto 441 de 20 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”, es decir, que se acoge lo allí establecido para atender la situación actual del estado de emergencia.

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

En lo que concierne a este requisito, estima la Sala que las medidas tomadas por el Alcalde Municipal de Buenavista – Córdoba en el Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, resultan idóneas, necesarias y proporcionales, con los antecedentes fácticos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la propagación del Covid – 19 el cual ha impacto negativamente no solo el plano nacional sino internacional, lo que ha exigido de las distintas autoridades la toma de las medidas correspondientes, y que para el caso, como se ha dicho guardan total relación tanto con el plurinominado Decreto 017 de 17 de marzo de 2020, como con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo del año en curso, con la salvedad realizada respecto a la expresión “entre otros” contenida en el numeral segundo de la parte resolutive del acto acusado, que como se dijo, conllevaría a que pudieran realizarse contratos para otro tipo de asuntos distintos a los relacionados con el control, mitigación, entre otros, del Covid -19, tal como fue dispuesto en el Decreto 017 de 2020.

Así entonces, se observa también que la finalidad de las medidas tomadas resultan acordes con el mentado decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como con el Decreto Legislativo 440 de 2020, y que no es otra que utilizar las herramientas necesarias para atender las distintas necesidades que puedan presentarse en el municipio de Buenavista – Córdoba, en razón a la afectación que se derive de la mentada emergencia derivada de la pandemia Covid-19, y de esta manera, para el caso objeto de estudio, proceder a la declaratoria de urgencia manifiesta a fin de realizar la contratación necesaria para adquirir el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras para prevenir, contener y mitigar los efectos del citado virus.

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

3.5. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará ajustado el Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones, con excepción de la expresión “entre otros” contenida en el numeral segundo del citado acto, conforme lo expresado.

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

Acto objeto de control: Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones.

FALLA:

PRIMERO: *Declarar* ajustado el Decreto 056 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Buenavista – Córdoba, y se dictan otras disposiciones; con excepción de la expresión “**entre otros**” contenida en el numeral segundo del citado acto, conforme lo expresado en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Buenavista y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



PEDRO OLIVELLA SOLANO



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



DIVA CABRALES SOLANO