

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 250002315000202000328 – 00
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad: ALCALDÍA MUNICIPAL DE GUATAQUÍ-
CUNDINAMARCA
Referencia: DECRETO NO. 018 DEL 21 DE MARZO
DEL AÑO 2020

Cumplido el procedimiento contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena a proferir sentencia en desarrollo del control inmediato de legalidad del Decreto No. 018 de 21 de marzo de 2020, proferido por el Municipio de Guataquí-Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1) Mediante acta de reparto, le correspondió al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto No. 018 del 21 de marzo de 2020** "*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guataquí Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*", cuyo texto es el que sigue:

**"Decreto No. 018 de 2020
21 de marzo de 2020**

**POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA
MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUATAQUÍ
CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

LA ALCALDESA DE GUATAQUÍ CUNDINAMARCA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales especialmente las conferidas en el numeral segundo del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 11 y 42 de la ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del decreto 1082 de 2015 y,

CONSIDERANDO

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad

Que conforme al artículo de la Constitución Política de Colombia establece: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que en esta misma carta se establece en el artículo 90 que "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.

*Que como es de público conocimiento, la **pandemia del nuevo Coronavirus-COVID-19**, es un fenómeno que viene generando graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, a la fecha ya ha causado la pérdida de miles de vidas humanas en todo el mundo.*

Que el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica con todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el Municipio de Guataqui en aras de alinearse y armonizarse con las directrices nacionales y departamentales se ve la necesidad de realizar las actuaciones administrativas correspondientes tendientes a preservar la vida y la salud pública de los habitantes del Municipio de Guataqui.

Que el gobierno departamental ha expedido los decretos No. 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020 por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en todo el departamento, respectivamente, en torno a generar las herramientas administrativas necesarias por la contención, manejo y respuesta ante la dosis generada por la pandemia.

Que el Gobierno Departamental Declaró la Urgencia Manifiesta en el departamento de Cundinamarca a través del Decreto No. 156 de marzo 20 de 2020 en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional así como los del Gobierno Departamental, se siguen requiriendo actuaciones desde los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas a las (sic) satisfacer las necesidades de salud pública de emergencia y calamidad que

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad

la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que es necesario seguir implementando alternativas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficaz, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar las respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, estipula que la declaratoria de urgencia manifiesta procede, entre otros casos, cuando la continuidad del servicio exige la ejecución de obras de inmediato futuro, o cuando se presentan situaciones relacionadas con los estados de excepción o cuando se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos que demanden actuaciones inmediatas y en, general cuando se trata de situaciones que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o convocatoria pública, igualmente este artículo señala que la urgencia manifiesta se debe declarar mediante acto administrativo debidamente motivado.

Que el Consejo de Estado en sentencia del 27 de abril de 2006 de la Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera, dentro del expediente número 14275, sobre la urgencia manifiesta consideró:

*"Se observa entonces cómo la normativa que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción o por la paralización de los servicios públicos, **o provenientes de situaciones de calamidad** o hechos consecutivos de fuerza mayor o desastres o cualquier otra circunstancia similar que tampoco espera en su solución, de tal manera que resulta inconveniente el trámite del proceso licitatorio o selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos a largo lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora porque la solución en estas condiciones puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o gravado el daño*

Que la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad

hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco de espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en esas condiciones puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.

Por lo anteriormente expuesto, la alcaldesa municipal de Guataquí Cundinamarca.

DECRETA

Artículo 1. *Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA**, en el Municipio de Guataquí Cundinamarca, para atender la situación de pandemia **CORONAVIRUS COVID-19**.*

Artículo 2. *Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este decreto, el ordenador del gasto podrá acudir a la figura de la urgencia manifiesta, para contratar únicamente obras, bienes y sección necesarios para atender y superar las situaciones directamente relacionadas con la respuesta manejo y control de la pandemia **CORONAVIRUS COVID-19**.*

Artículo 3. *Con el fin de atender las necesidades y gastos propios de la **URGENCIA MANIFIESTA** aquí decretado, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.*

Artículo 4. *Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la ore (sic) declaratoria de **URGENCIA MANIFIESTA**, a la Contraloría General de la República en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

Artículo 5. *El precede (sic) decreto rige a partir de la fecha de su expedición". (Negrillas del texto original).*

2) Mediante providencia del 31 de marzo de 2020, el Despacho Sustanciador resolvió avocar conocimiento del Decreto No. 018 del 21 de marzo de 2020, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, impartir a la actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y admitir en única instancia el medio de control inmediato de legalidad; además, se ordenó a la Secretaría de la Sección Primera fijar un aviso de que trata el numeral 2 del artículo

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad*

185 de la Ley 1437 de 2011, requerir al Alcalde Municipal de Guataquí–Cundinamarca, para que se fijara el aviso en la página web del municipio y allegara los antecedentes que dieron origen al decreto cuyo control inmediato de legalidad se solicita, y se invitó a las Facultades de Derecho y Ciencia Política de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, y del Rosario, al Ministerio de Hacienda Pública, y la Contraloría General de la República, en calidad de expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenando comunicar de la actuación al Agente del Ministerio Público adscrito al Despacho, y que una vez expirado la etapa inicial, se le pasara el asunto para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

3) Es del caso advertir que el Alcalde Municipal de Guataquí – Cundinamarca no allegó los antecedentes administrativos del Decreto 018 de 21 de marzo de 2020, los cuales fueron solicitados en el auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad, lo cual conllevó que se verificará en la página de internet de dicha entidad, observándose que el anotado acto administrativo no fue adicionado ni modificado con posterioridad.

2. Intervenciones.

2.1 Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio intervino por intermedio de su apoderado judicial, manifestando en síntesis lo siguiente:

Señaló que, al tenor de lo previsto en los artículos 4, 6, 121 y 124 de la Constitución Política, la función pública es reglada, por lo tanto, en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos, sólo pueden hacer lo que la Constitución, la ley y el reglamento les permite y, contrario a los

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad*

particulares, son responsables no sólo por infringir la constitución y la ley sino por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Indicó que las rentas provenientes del monopolio de juegos de suerte y azar, que al tenor de lo prescrito en el inciso cuarto del artículo 336 de la Constitución Política, deben destinarse a financiar la prestación de servicios de salud, se hace necesario precisar que el artículo 44 de la Ley 1438 *“Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*, modificó los artículos 214 de la Ley 100 de 1993, se señala como fuente de financiación de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen subsidiado los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por Coljuegos a las entidades territoriales.

Advirtió que, los gobernadores y alcaldes en virtud de las facultades señaladas en el artículo 1º del Decreto Ley 461 de 2020, no pueden reorientar las rentas de destinación específica constitucional, ni pueden incorporar o adicionar mediante Decreto en el presupuesto de la vigencia fiscal 2020, recursos del balance generados en vigencias fiscales anteriores que tienen destinación específica constitucional, puesto que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, se circunscriben única y exclusivamente a las rentas de destinación específica asignadas en la Ley, ordenanza o Acuerdo que sean reorientadas a financiar las acciones adoptadas por las entidades territoriales en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y no son extensivas a las rentas de destinación específica constitucional.

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad*

En virtud del artículo 1° del Decreto Ley 461 de 2020, no se pueden reorientar las rentas del monopolio de juegos de suerte y azar, que al tenor de lo prescrito en el inciso cuarto del artículo 336 de la Constitución Política están destinadas a financiar la prestación de servicios de salud en el componente de régimen subsidiado, para financiar la compra de alimentos dentro del programa de seguridad alimentaria y nutricional de los municipios, como tampoco se puede adicionar al presupuesto de la vigencia fiscal 2020, los recursos del balance generados en vigencias fiscales anteriores, originados en el monopolio de juegos de suerte y azar, administrados por Coljuegos y transferidos a las entidades territoriales, puesto que, reitera, los recursos provenientes del monopolio de juegos de suerte y azar, de conformidad con lo prescrito en el inciso cuarto del artículo 336 de la Constitución Política, tienen destinación específica para salud.

Señaló que el Gobierno Nacional, el 2 de abril de 2020, también con el fin de atender el Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, expidió el Decreto 512 de 2020.

Con este nuevo decreto, se facultó a los gobernadores y alcaldes para que mediante decreto puedan efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de la mencionada emergencia. Es decir, extiende las facultades presupuestales al ejecutivo no solo con las rentas de destinación específica reorientadas (Decreto 461/00) sino con otras rentas de que disponga para la atención de la Emergencia.

2.2 Concepto de la Contraloría General de la República.

El ente de control intervino por intermedio del Director de la Oficina Jurídica, señalando lo siguiente:

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad*

A la declaratoria de urgencia manifiesta señalada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, le sigue el obligado control fiscal inmediato dispuesto por el artículo 43 de la misma ley, que prevé para tales casos que después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviarán al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron la declaración .

Advirtió que el procedimiento de la Contraloría que resulte competente, tendrá que realizarse sobre cada caso concreto de acuerdo a la competencia dentro de la actuación de vigilancia y control fiscal, que en los eventos previstos por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 se convierte en posterior y obligatoria, esto es inmediatamente después de celebrada la contratación de urgencia, por lo que no le es dable pronunciarse de fondo a través de este mecanismo sobre el presente asunto.

2.3 Concepto del Ministerio Público.

El Procurador Delegado ante el Despacho sustanciador rindió su concepto, manifestado lo siguiente:

Explicó que la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2, numeral 4° de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones a la libre competencia y a la pluralidad de oferentes, que atienden a la necesidad de salvaguardar principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a)

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad*

del mencionado numeral, denominada por la ley como "urgencia manifiesta"

Advirtió que, esta causal debe leerse en armonía con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que definen la urgencia manifiesta y establecen el procedimiento para su declaratoria, así como para la celebración de los contratos que se derivan de aquella. Así mismo, el artículo 42 de la Ley 80 define la urgencia manifiesta como una circunstancia que exige, con carácter apremiante, preservar la continuidad del servicio, porque este se ha afectado por situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción. El elemento común de estos eventos es que exigen atender la contingencia de manera inmediata, mediante la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de bienes. Por tanto, lo que permite catalogar un supuesto fáctico como urgente, en forma manifiesta, es que demanda actuaciones del Estado que no dan espera, para mantener la regularidad del servicio, y que impiden acudir a los procedimientos de selección públicos, es decir, a la licitación pública, a la selección abreviada, al concurso de méritos y a la contratación de mínima cuantía. De este modo, algunos de los supuestos que caben dentro de la categoría de urgencia manifiesta son:

a) Situaciones relacionadas con los estados de excepción; es decir, con los estados de: **i)** guerra exterior, **ii)** conmoción interior y **iii)** emergencia económica, social y ecológica; y b) Hechos de calamidad, fuerza mayor o desastre, es decir, circunstancias que pongan gravemente en riesgo la vida, la salud o la integridad de las personas, en los términos del artículo 64 del Código Civil, que establece: "*Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc*".

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad*

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 prevé que cuando se presente una circunstancia que pueda catalogarse como de urgencia manifiesta -en las condiciones señaladas anteriormente-, esta debe declararse “mediante acto administrativo motivado”, es decir, a través de una manifestación unilateral de voluntad razonablemente justificada, proferida por el representante legal de la entidad o quien sea en dicho caso el titular de la competencia para contratar, según lo establecido en el artículos 11 y 12 de la misma Ley.

En lo que concierne a la **conexidad** el Alcalde Municipal se limitó a declarar la urgencia manifiesta porque el Gobierno Nacional declaró la emergencia económica y social mediante el Decreto 417 de 2020 y el Departamento de Cundinamarca expidió los Decretos No. 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública, pero no menciona ninguna situación concreta que incida en el Municipio de Guataquí. En efecto, no señala que hubiese decretado alerta alguna o que hubiere dictado medidas de restricción sanitaria en su jurisdicción territorial, o cuáles son los riesgos concretos que afronta el municipio frente a la propagación del COVID-19, que hacen necesario acudir a la contratación directa por el mecanismo de la urgencia manifiesta.

Se desconoce el principio constitucional de la autonomía territorial consagrado en los artículos 1 y 287, numeral 2º de la Carta Política, correspondiéndole a la autoridad municipal precisar los hechos y circunstancias que se quieren atender o resolver respecto de la emergencia del COVID-19. Nada de ello se encuentra en el decreto enjuiciado. La sola mención a una situación de emergencia sanitaria en otras jerarquías territoriales resulta insuficiente para predicar que se puede declarar la urgencia manifiesta para contratar directamente.

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad

No aparece demostrada la necesidad de la medida de urgencia manifiesta, puesto que no se explica cuáles son los hechos y necesidades apremiantes de bienes y servicios del Municipio de Guataquí para atender la pandemia del COVID-19, y las razones por las cuáles no pueden ser contratados a través de los procedimientos ordinarios de contratación.

No existe una proporcionalidad del Decreto 18 de 2020 con la emergencia económica y social decretada por el Gobierno Nacional en cuanto no se especifican las obras, bienes y servicios que requiere el municipio de manera urgente ser contratadas directamente para conjurar la emergencia derivada del COVID-19; pues simplemente se acude a una expresión genérica para que *a posteriori* se defina qué es lo necesario para atender la crisis, sin que de modo alguno se hubiere demostrado su existencia concreta en ese municipio, lo cual a todas luces, atenta contra los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución, así como los derechos e intereses colectivos de moralidad administrativa y defensa del patrimonio público.

Por las razones expuestas, en concepto del Ministerio Público el Decreto No. 18 del 21 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Guataquí, Departamento de Cundinamarca debe ser declarado **NULO**.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), prevé el control inmediato de legalidad, como un mecanismo de revisión respecto 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.

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 la Ley 1437 de 2011 (CPACA), frente a la competencia del medio de control inmediato de legalidad, establece:

"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan." (Negrillas fuera del texto original).

En consecuencia, los actos emitidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, concretamente por el Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).¹

La misma Ley 1437 de 2011 (CPACA), prevé en el artículo 185² el trámite que debe darse a los asuntos relacionados con el control inmediato de legalidad, de conformidad con el cual las autoridades

¹ "ART- 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en Única Instancia. (...)

(...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan."

² "ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional."

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad

competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial correspondiente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

2. Declaratoria del estado de excepción.

Se emitió por parte del Gobierno Nacional – Presidencia de la República, el **Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional.

Lo anterior debido a que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), identificó el nuevo virus denominado coronavirus - COVID-19 como una pandemia y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

En efecto, dentro de los fundamentos planteados por el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, se pudo advertir lo siguiente:

"(...) Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

(...)

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."

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad*

3. Temporalidad de la expedición del Decreto 018 de 21 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Guataquí-Cundinamarca.

Como se señaló anteriormente, mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Desde el punto de vista temporal, respecto del **Decreto No. 018 de 2020**, se observa que el mismo fue expedido el **21 de marzo de 2020**, es decir, en vigencia del decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por lo que resulta procedente su control inmediato de legalidad.

4. En cuanto a los requisitos de forma.

Desde el punto de vista formal, se observa que, el decreto objeto de control inmediato de legalidad, fue expedido por el Alcalde Municipal de Guataquí-Cundinamarca con fundamento en los artículos 2º, 90 y 315 numeral 2º de la Constitución Política, los artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, los Decretos 137 del 12 de marzo de 2020, y 140 de 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, y el Decreto No. 156 de 20 de marzo de 2020, por el cual se declaró la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca.

Asimismo, se observa que, el **Decreto No. 018 de 21 de marzo de 2020**, fue suscrito por el Alcalde Municipal de Guataquí, expresa las razones de hecho y de derecho por las cuales se declara la **urgencia manifiesta** en el municipio, fundamentado, entre otros, en la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró la emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; que contiene los elementos que permiten su

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad*

identificación como son el número de acto administrativo, la fecha de su expedición y su vigencia, la especificación de las facultades que permiten su expedición, los motivos y las causas que lo originan, y además, se trata de una medida de carácter general, por tanto, cumple con los requisitos para la configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad elementos esenciales referidos a la efectividad expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, los que se concretan en los considerandos del acto administrativo³.

De conformidad con lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer el control inmediato de legalidad del **Decreto 018 de 21 de marzo de 2020**, por cuanto este fue proferido en vigencia del Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional, y se trata de un acto administrativo de carácter general que pretende desarrollar en decreto legislativo de estado de excepción.

4.1. Control de aspectos materiales.

4.1.1. Conexidad.

Respecto del análisis de conexidad en el marco de control de inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, ha señalado lo siguiente: "(...) *Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa, especifica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el*

³ Consejo de Estado Sala de lo contencioso Administrativo- Sala Especial de Decisión No. 010, C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia del 11 de mayo de 2020, Expediente No. 11001-03-15-0002020-00944-00.

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad*

decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro una correlación directa⁴.

En ese sentido, el problema jurídico se contrae a determinar si en el presente asunto el **Decreto 018 de 2020 de 21 de marzo de 2020**, del municipio de Guataquí – Cundinamarca, guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y con el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Así mismo, si se puede aceptar que existe una relación directa y específica entre el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*" y el Decreto 018 de 2020 de 21 de marzo de 2020 del municipio de Guataquí, por la mención que se hace de aquel en este último.

En efecto, el decreto objeto de control inmediato de legalidad se fundamenta en los artículos 2º y 90 de la Constitución Política, el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** mediante el cual el Gobierno Nacional decretó el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, y los decretos los Decretos 137 del 12 de marzo de 2020, y 140 de 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y el Decreto No. 156 de 20 de marzo de 2020, por el cual se declaró la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca, y los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

El **Decreto 417 de 2020 del 17 de marzo de 2020**, respecto de la contratación estatal de manera general señala que, con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica,

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Rad. 110003-15-000-2010-00390-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016.

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad

social y ecológica derivada de la Pandemia Covid-19, se autoriza al Gobierno Nacional a acudir el procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad de tal forma que las entidades competentes de los sectores, 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.

Posteriormente y en desarrollo del decreto que declara el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, que en su artículo 7º establece:

"(...)

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 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.*

Es preciso anotar que la anterior norma no fue mencionada en los considerandos del decreto municipal, pese a que había sido expedida con anterioridad; es decir, que de las normas de orden nacional que habían sido expedidas para autorizar y reglamentar la contratación

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad

directa y la urgencia manifiesta en el estado de excepción, solo se hizo alusión al decreto 417 de 2020 del 17 de marzo de 2020.

Precisado lo anterior, se observa que el **Decreto 018 de 21 de marzo de 2020**, objeto de control, se fundamentó también en las siguientes normas:

i) El **Decreto 137 de 12 de marzo de 2020**, *"Por el cual se declara la alerta amarilla, se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus-Covil-19 en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"*.

ii) El **Decreto 140 de 16 de marzo de 2020** *"Por medio del cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca"* medida que fue adoptada teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la Ley 1523 de 2012, y con anterioridad al Estado de Excepción.

Con base en Ley 1523 de 2012, por la cual adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y en ejercicio de las competencias otorgadas, los gobernadores y alcaldes del país, han declarado la situación de calamidad pública en sus respectivos territorios, y para el presente asunto, en el departamento de Cundinamarca.

iii) El **Decreto 156 de 20 de marzo de 2020**, *"Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"*, en el cual se decretó:

"ARTÍCULO PRIMERO. Declarar la URGENCIA MANIFIESTA, en el Departamento de Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia CORONAVIRUS COVID-19".

iv) Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*.

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad

Estos artículos disponen:

"ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. 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.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. 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. (Resalta la Sala).

"ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia".

De conformidad con estas normas, se tiene que 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

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad*

estados de excepción, cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o de desastre que demanden actuaciones inmediatas, y una vez celebrados los contratos originados en esa figura, estos deben ser enviados al respectivo órgano de control fiscal junto con los antecedentes administrativos para que se realice el pronunciamiento respectivo.

Así las cosas, es claro que en el acto administrativo objeto de control de legalidad, el Alcalde de Guataquí declaró la **urgencia** manifiesta en el municipio con base los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y teniendo en cuenta la alerta amarilla, la calamidad pública y la urgencia manifiesta decretada en Cundinamarca, normas departamentales que fueron proferidas con fundamento en la Ley 1523 de 2012 de 24 de abril de 2012 *"Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"*.

Analizadas las normas antes señaladas se advierte que, la declaratoria de **urgencia manifiesta** decretada por el Alcalde Municipal de Guataquí - Cundinamarca está fundamentada en las normas ordinarias que le dan competencia a los gobernadores y alcaldes para declarar la alerta amarilla, la calamidad pública y la **urgencia manifiesta** (Ley 1523 de 2012 de 24 de abril de 2012 y artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993), normas que son distintas a las se expidieron con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, Económica, Social y Ecológica que consagra el artículo 215 de la Constitución Política, contenidas en los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 440 de 20 de marzo de 2020.

En el caso bajo examen, se reitera que el **Decreto 018 de 21 de marzo de 2020**, solo menciona el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 sin que lo desarrolle, puesto que en el texto del mismo, no se

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad*

fundamentó su expedición, en actuar en desarrollo o en cumplimiento de este decreto legislativo expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto, y menos aún, en el decreto 440 de 20 de marzo de 2020, el cual no se menciona pese a que ya había sido expedido.

En ese orden, advierte la Sala Plena que no fueron los decretos 417 de 17 de marzo de 2020, y menos aún, el 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 COVID-19"*, la causa de la declaratoria de la **urgencia manifiesta**, en el Municipio de Guataquí, sino que esta declaratoria emanó de los decretos departamentales antes reseñados y de lo preceptuado en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, es decir, normas de carácter ordinario anteriores a los decretos de estado de excepción.

En efecto, la entidad territorial acudió a los mecanismos jurídicos establecidos en las normas ordinarias (artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993), para declarar la **urgencia manifiesta**, 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 y no a los mecanismos excepcionales establecidos en el artículo 215 de la Constitución Política.

En ese sentido, y de conformidad con establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el legislador definió que el medio de control inmediato de legalidad solo es procedente y aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio

Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad

de función administrativa "en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción", condición que no se cumple en este caso.

Por tanto, se tiene que la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Guataquí-Cundinamarca a través del **Decreto 018 de 21 de marzo de 2020** es una medida diferente a los decretos que desarrollan el estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, y la contenida en el **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020** "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*", puesto que fue proferido de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que reglamentan la urgencia manifiesta, y en normas de orden departamental para afrontar la alerta amarilla y la calamidad pública.

Por lo anterior se tiene que, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal antes mencionado, adoptando una decisión de fondo; sin embargo, ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial, ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

5. Conclusión

Atendiendo lo anteriormente expuesto, la Sala Plena concluye que el **Decreto 018 de 21 de marzo de 2020** "*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Guataquí – Cundinamarca*", citó el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, pero no

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataqui
Control Inmediato de Legalidad*

lo desarrolló sino que acudió a la figura de la **urgencia manifiesta** establecida en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, la cual es distinta a la normatividad que se expide con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, Económica, Social y Ecológica que consagrada el artículo 215 de la Constitución Política y contenida en el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*", razón por la cual, a diferencia de lo planteado por el agente del Ministerio Público, deberá declararse improcedente el control de legalidad de la referencia y por ende abstenerse el tribunal de asumir dicho control a través de una decisión de fondo respecto del Decreto 18 de 21 de marzo de 2020.

Finalmente, en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 30 de marzo del año en curso se determinó que para efectos del trámite del denominado *control inmediato de legalidad* de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por razones de economía y celeridad procesales las sentencias serán suscritas por la Presidenta del Tribunal y el respectivo magistrado ponente del proceso, acompañada la providencia de una certificación expedida por aquella acerca de los magistrados que participaron en la adopción de la decisión lo mismo que de la relación de las aclaraciones y salvamentos de voto emitidos por los integrantes de la corporación en cada caso.

*Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad*

En merito de lo expuesto, **la SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

R E S U E L V E

Primero. Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto, **abstiénesse** el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de emitir en aplicación de este de control jurisdiccional un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto No 018 de 21 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de Guataquí - Cundinamarca

Segundo. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20- 11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020 y PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Guataquí – Cundinamarca y al Procurador 7 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica que obra en el proceso.

Tercero. Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial

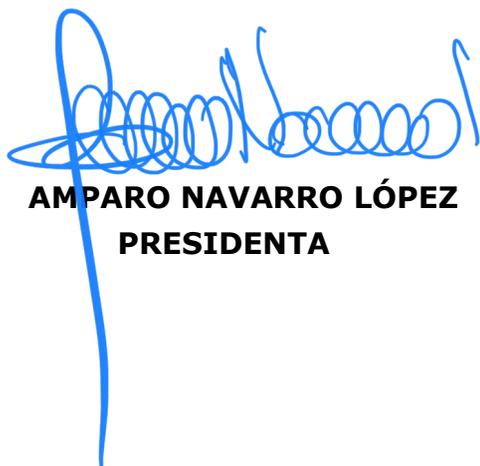
Expediente No. 250002315000202000328-00
Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
Municipio de Guataquí
Control Inmediato de Legalidad

del Municipio de Guataquí - Cundinamarca www.guataqui-cundinamarca.gov.co.

NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
MAGISTRADO PONENTE**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ
PRESIDENTA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	25000-23-15-000-2020-00328-00
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Autoridad expedidora:	Alcaldesa municipal de Guataquí – Cundinamarca
Acto objeto de control:	Decreto 018 del 21 de marzo de 2020
Tema:	Urgencia manifiesta. El Decreto Legislativo 417 de 2020 sólo se invoca de forma enunciativa y formal. Criterio sustantivo y de necesidad jurídica. Improcedencia del CIL.
Magistrado Ponente:	Dr. Oscar Armando Dimaté Cárdenas

ACLARACIÓN DE VOTO

Con el acostumbrado respeto por la Sala Plena, los suscritos magistrados, María Cristina Quintero Facundo y José Élver Muñoz Barrera, aclaramos voto en la decisión adoptada por la Sala el pasado 27 de julio de 2020, en la que se declaró improcedente el control inmediato de legalidad para controlar la legalidad del Decreto No. 018 del 21 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa de Guataquí – Cundinamarca.

Si bien compartimos la decisión de Sala Plena de declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad en el sub lite, nos apartamos de la técnica del control que fue adoptada por la Corporación, por los siguientes tres (3) argumentos:

Primero. La Sala Plena concluyó que carecía competencia para conocer sobre la legalidad del Decreto No. 018 del 21 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que la alcaldesa municipal de Guataquí - Cundinamarca únicamente desarrolló facultades ordinarias que ya le habían sido atribuidas por el ordenamiento jurídico. Especialmente, las conferidas en la Ley 1523 de 2012 y la Ley 80 de 1993 sobre la declaratoria de urgencia manifiesta.

Bajo dicha premisa, es posible concluir entonces que la señalada autoridad administrativa invocó como fundamento del acto administrativo el Decreto Legislativo 417 de manera **enunciativa y formal**. Si bien dicho Decreto es una ley en sentido material y por tal razón tiene efectos jurídicos, es una norma habilitante que contiene causas y fines, pero que no ha desarrollado materias y facultades extraordinarias que deben ser objeto de los decretos legislativos. De allí que, en casos como el que aquí nos ocupa, pueda ser invocado como fundamento de diversos actos administrativos, sin que necesariamente implique el desarrollo de facultades extraordinarias atribuidas de forma excepcional durante el EE.

Segundo. Sin embargo, si la autoridad administrativa únicamente invocó el Decreto Legislativo 417 de manera formal y enunciativa, lo procedente era que la Sala verificara que efectivamente no se hizo uso de ninguna de las atribuciones excepcionales que le fueron otorgadas a los alcaldes y gobernadores en los demás Decretos con fuerza material de Ley y/o que, a través del mismo, la alcaldesa municipal no desarrollara materias que se encuentran sometidas a reserva legal.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

En este sentido, debió la Sala Plena realizar el análisis jurídico correspondiente que permitiera concluir que la alcaldesa municipal de Guataquí – Cundinamarca i) no excedió ninguna de sus competencias legalmente atribuidas en materia de contratación estatal y declaratoria de urgencia manifiesta y ii) tampoco se inmiscuyó en asuntos que se encuentran sometidos a reserva de ley. De otra manera, podría incurrirse en vicios de falta de competencia o falsa motivación que afectarían la validez del acto administrativo sometido a control, permitiendo que, so pretexto de motivar el acto con el Decreto Legislativo que declaró el EE, las autoridades administrativas se atribuyeran facultades que son excepcionales y extraordinarias.

Es por ello que, los criterios que fijan la competencia de la Sala Plena para realizar el respectivo control inmediato de legalidad (Art. 136 del CPACA), implican un elemento sustantivo, donde es el Juez de lo contencioso administrativo quien está llamado a verificar si los actos sometidos a control desarrollan una de las materias de uno de los decretos legislativos proferidos dentro de la excepcionalidad, en procura de la salvaguarda del ordenamiento jurídico y la efectividad del sistema de pesos y contrapesos.

Tercero. Finalmente, debido a que el Presidente de la República adoptó medidas en relación con la contratación estatal por urgencia manifiesta mediante los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, consideramos que también debió realizarse el análisis de procedibilidad del control inmediato de legalidad desde el criterio de necesidad jurídica adoptado por la Corte Constitucional, pues con anterioridad a la declaratoria del EE, ya se habían atribuido facultades ordinarias a las autoridades administrativas para declarar la urgencia manifiesta y celebrar contratos estatales bajo dicha declaratoria (Ley 1523 de 2012 y la Ley 80 de 1993). Por ello, resultaba necesario advertir que, en ejercicio del criterio de necesidad jurídica, le correspondía única y exclusivamente a la alcaldesa municipal de Guataquí señalar y elegir las normas jurídicas que resultarían suficientes y adecuadas para tomar decisiones en su entidad territorial, sin que le corresponda al Juez de legalidad inmiscuirse en dichos asuntos y realizar el respectivo control con fundamento en las normas que considera aplicables a la materia.

El Estado de excepción es una subversión del ordenamiento jurídico ordinario para crear un “régimen de legalidad” que permita superar las causas que generaron la crisis, con el único y exclusivo fin de superarlas y volver al estado de normalidad. Sin embargo, las facultades ordinarias de las autoridades públicas siguen manteniendo vigencia, por tanto, si con base en ellas se pueden superar las causas que generan la crisis en las circunstancias particulares y concretas del territorio donde se van a aplicar, no tendría por qué hacerse uso de las facultades extraordinarias pues éstas deben justificarse de manera más estricta.

La Corte Constitucional, en sentencia C-155 de 2020, mediante la cual declaró inexecutable los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 476 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional en el marco de normas contempladas para enfrentar la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, sostuvo que estas facultades extraordinarias deben ser necesarias jurídicamente, si no, son inconstitucionales o ilegales. En dicha oportunidad, sostuvo respecto del juicio de necesidad jurídica¹:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2020. MP: Cristina Pardo Schlesinger.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

“Dicho requisito evalúa si el Presidente de la República tenía a su disposición herramientas ordinarias para atender la emergencia correspondiente. En el caso concreto, la Corte determinó que las medidas consignadas en tales artículos incumplían esta exigencia porque las materias que regulan se encuentran desarrolladas en normas reglamentarias y en resoluciones dictadas en años anteriores por el propio Gobierno nacional.

A juicio de la Sala Plena, la existencia de esas normas ordinarias revela que el Gobierno nacional, antes de la declaratoria del estado de emergencia, ya tenía facultades legales para regular dichas materias y que por ello no era indispensable expedir un decreto legislativo.

(...)

La Corte advirtió que la Constitución es muy estricta con el uso de las facultades del Presidente de la República en los estados de excepción. La Constitución busca que en estas circunstancias no se desborden los poderes otorgados, como sucedía con la Constitución anterior, y se mantenga el régimen democrático y el respeto por el ordenamiento jurídico y los derechos y libertades fundamentales. (...).”

Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico permite que las autoridades administrativas emitan órdenes y creen medidas para conjurar la crisis, en ejercicio de sus facultades ordinarias, pues si consideran que son suficientes y adecuadas para mitigar la propagación del COVID-19 en sus territorios, nada las obliga a acudir a las facultades extraordinarias atribuidas dentro del EE. Tampoco podría el juez del CIL inmiscuirse señalándole cuáles son las normas jurídicas que debe emplear al momento de tomar decisiones. De allí que la actuación proferida por la alcaldesa municipal de Guataquí – Cundinamarca se encontrara ajustada a este criterio de rango constitucional. Es dicha autoridad quien tiene la competencia para decidir cuáles son las necesidades particulares y concretas de su territorio y no el Juez.

En suma, la Sala debió adoptar una técnica de control que involucrara un criterio sustantivo de análisis, donde se evaluaran las implicaciones jurídicas que conlleva motivar el acto administrativo con el Decreto 417 de 2020, de manera formal y enunciativa. De igual forma, debió acudirse al criterio de necesidad jurídica adoptado por la Corte Constitucional para sustentar la improcedencia del control inmediato de legalidad en el sub lite, dando prevalencia a la autonomía administrativa que obra en cabeza de los alcaldes y gobernadores.

Fecha ut supra,


MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
MAGISTRADA


JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
MAGISTRADO

Aclaración de voto en relación con las siguientes sentencias de improcedencia de Control Inmediato de Legalidad, aprobadas por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de julio de 2020: 2020-00435 (Municipio de La Mesa), 2020-00371 (Municipio de Guachetá), 2020-00714 (Municipio de Cota), 2020-00378 (Municipio de Villeta), 2020-00328 (Municipio de Guataquí), 2020-00421 (Municipio de Guasca), 2020-0295 (Municipio de Quebradanegra), 2020-00972 (Bogotá DC), 2020-00682 (Municipio de Fusagasugá), 2020-02068 (Municipio de Cachipay), 2020-01872 y 2020-01874 (acumulados) (Municipio de Leticia), 2020-00709 (Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá), 2020-00309 (Municipio de Cáqueza), 2020-01574 (Municipio de Leticia), 2020-00559 (Municipio de Gachalá) y 2020-00882 y 2020-1286 (acumulados)(Municipio de Villeta).

Comparto los fundamentos de las decisiones porque no hay competencia del Tribunal para conocer de los actos remitidos para efectos del presente medio de control.

Sin embargo, y en ello reside el motivo de mi aclaración, he discrepado de la Sala Plena en el sentido de que esta clase de decisiones de declaratoria de improcedencia deben tomarse mediante auto por el Magistrado ponente; y no deben llevarse a la Sala Plena, porque de acuerdo con el artículo 185, numeral 6, de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena dicta fallos, esto es, providencias que resuelven el fondo del asunto.

Así mismo, he sostenido que bajo tales consideraciones al Magistrado ponente le corresponde dictar el auto declarando la improcedencia, porque se trata de poner término a un proceso de única instancia sin decisión sustantiva (artículos 125 y 243, numeral 3, de la Ley 1437 de 2011); lo que, además, abre la posibilidad de que lo decidido por el ponente sea susceptible de recurso de súplica ante la Sala Plena, asegurando con ello el derecho al debido proceso y a la contradicción de las decisiones judiciales.

No obstante, por razones de seguridad jurídica, a partir de las decisiones adoptadas en la Sala Plena del pasado 30 de junio de 2020, he optado por acompañar el criterio mayoritario de la Sala Plena y, en tal sentido, he venido votando en forma favorable estas decisiones respecto de las cuales, antaño, salvaba voto y ahora aclaro.

Se agrega a lo anterior, una circunstancia particular en relación con el acto expedido por la Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá (2020-00709) que corresponde, también, al criterio, contrario a la Sala Plena de esta Corporación, que se sostenido según el cual, a mi juicio, la competencia de este Tribunal para conocer del medio de Control Inmediato de Legalidad, se contrae a los actos expedidos por las entidades territoriales.

Las razones que he tenido para ello son las siguientes.

De acuerdo con las previsiones de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, y 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia de los Tribunales Administrativos comprende los actos administrativos expedidos por las entidades territoriales.

Es cierto que el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011, establece que la competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia comprende los actos expedidos por las autoridades territoriales. Sin embargo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 tiene jerarquía superior, por su carácter de ley estatutaria; y si bien el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011, establece lo expresado (que la competencia del Control Inmediato de Legalidad abarca a las entidades territoriales), el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, norma posterior, circunscribe dicha competencia a los actos de las entidades territoriales, lo que ratifica que este último es el ámbito de la atribución que corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de este medio de control.

Esto significa que como la Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá es una autoridad territorial pero no una entidad territorial, escapa, en mi criterio, a la competencia de esta Corporación, en el marco del medio de control que se analiza.

Sin embargo, también desde la Sala del pasado 30 de junio de 2020 he optado por aclarar voto en lugar de salvarlo, pues razones de seguridad jurídica hacen aconsejable que asuma el criterio mayoritario de la Sala Plena.

Finalmente, quiero señalar que también por razones de seguridad jurídica y disciplina de Sala Plena, sigo la metodología adoptada en la sesión que se llevó a cabo el pasado 13 de julio de 2020, mediante la cual se pretende dar un trámite más ágil a determinados procesos de Control Inmediato de Legalidad.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
SALVAMENTO DE VOTO

NATURALEZA: Control inmediato de legalidad
DISPOSICIÓN: Decreto 018 de 21 de marzo de 2020
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-00328-00
MAGISTRADO PONENTE: Oscar Armando Dimaté Cárdenas

Con todo respeto me aparto de la decisión mayoritaria en cuanto declaró improcedente el control inmediato de legalidad en relación con el Decreto 018 de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Guataquí, “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Gataquí Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

En efecto, a fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través del procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:

- **Criterio formal:** Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.

- **Criterio material:** Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos.

En el presente caso, el Decreto 018 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Guataquí, citó en sus considerandos el Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica; no así el Decreto legislativo 440 de 2020, a pesar que éste último fue el que estableció que “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 registrarán por la normatividad vigente”.

La omisión en que incurrió el Alcalde no debería ser óbice para que se pudiese efectuar el control inmediato de legalidad, pues lo relevante es que materialmente acude al Decreto 440 de 2020, que permitía tomar medidas de urgencia para la contratación a fin de prevenir el brote de la enfermedad; lo anterior, a pesar de que el Municipio no había sido afectado por el virus, por lo que considero que, atendiendo al criterio material, se debe entender que es un desarrollo del mencionado Decreto Legislativo, lo cual permitía que se realizara el control inmediato de legalidad sobre el acto administrativo de la referencia.

Cordialmente,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

Fecha ut supra

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente tutela: 25000-23-15-000-2020-00328-00
Entidad: ALCALDIA MUNICIPAL DE GUATAQUÍ
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD **DECRETO 018 DE 21 DE MARZO DE 2020**

SALVAMENTO DE VOTO

Con el debido respeto por la decisión de la Sala mayoritaria, paso a expresar las razones que sustentan mi disenso con relación a la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia el 27 de julio del año en curso.

Comienzo por destacar, aunque de manera general y como integrante de una Corporación judicial, que el surgimiento inesperado de la pandemia global del Covid-19, ha desatado una de las peores crisis del Estado y la democracia. Podríamos acudir a pensadores, *Bauman*, para serenarnos sobre cómo afrontar la antigüedad y permanencia de las dificultades, y afirmar: *“La crisis es un momento para decidir que modo de proceder vamos a seguir en adelante, pero, en el arsenal de la experiencia humana acumulada hasta nuestros días, no parece haber estrategias fiables entre las que escoger”*.

Referencio los comentarios sobre crisis del Estado evidenciado con los tiempos de pandemia que padecemos en el País y obligaron al Ejecutivo a echar mano de un instrumento constitucional excepcional, declarar el estado de emergencia previsto en el art. 215 Superior para prevenir, contener y mitigar la expansión.

Sin embargo, la declaratoria del estado de emergencia por el ejecutivo nacional con fundamento en el art. 215 superior, parece ser entendida por las autoridades municipales como una mera referencia sin consecuencias jurídicas obligatorias, cuyas medidas administrativas para prevenir, evitar y contener la pandemia, aunque se toman con fundamento en el decreto 417 de 2020, y demás decretos legislativos que lo prorrogan, reglamentan o declaran, en la práctica o en la realidad se cumplen conforme, en el leal saber y entender de cada alcalde, facultades legales ordinarias o extraordinarias pero para tiempos normales. Lo anterior, no solo hace perder la esencia normativa de declaratoria de emergencia por vía del art. 215 constitucional, sino, la necesidad de disponer de una política y planificación nacional obligatoria bajo excepcionalidad, para una afectación grave normalidad, de la salubridad pública y la economía, que por regla general exige un tratamiento médico científico universal y unívoco, desde el punto de vista de la prevención y contención del Covid-19 y la producción de bienes y alimentos, incluso desde el punto de

vista del origen de los recursos, pues clara está la incipiente composición de los presupuestos locales.

Ahora, los motivos de mi disenso a la declaratoria de improcedencia del control inmediato o automático de legalidad del Decreto 018 del 21 de marzo de 2020, *“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guataquí y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal de Guataquí; se enmarcan en que, i) declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Guataquí para atender la situación de calamidad pública general por la pandemia Covid-19; ii) aunque el acto administrativo examinado invoca “situaciones relacionadas con los estados de excepción”, el fallo concluye que el Decreto objeto de control, no se expidió en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas en virtud de tal Estado de excepción, por cuanto no desarrolló ningún Decreto Legislativo, sino, los decretos municipales y departamentales que declararon la alerta amarilla y calamidad pública en el municipio. Y, iii) concluyó por esta vía, que la Corporación no era competente para asumir el Control Inmediato de Legalidad sobre el acto objeto de análisis.

Al respecto, considero que si bien el Decreto 018 que declaró la Urgencia manifiesta en el municipio de Guataquí se fundamenta en la calamidad pública, declarada por el Departamento de Cundinamarca y otros municipios, lo cierto es que dicha acotación no es óbice para declarar su improcedencia, ya que en principio cumple con los requisitos estimados para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad como lo establece el artículo 136 del CPACA, por lo tanto, es procedente estudiar su contenido de fondo a través de este medio de control, conforme a la competencia otorgada en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En mi opinión, con la declaratoria de urgencia manifiesta por el municipio sí está desarrollando el Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 de 2020, aunque se aluda a normas expedidas por el legislador ordinario como lo son las contenidas en la Ley 80 de 1993 es, justamente, porque estas habilitan emplear la modalidad de contratación directa cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de excepción, por ende, el acto estaba sujeto a lo establecido en el Decreto Legislativo 440/20.

Ahora, por cuanto estimo que debió abordarse el examen de fondo del Decreto, porque el análisis de su legalidad conlleva a que deba anularse por su manifiesta ilegalidad, pues debiendo haberse sustentado en sus considerandos como en su desarrollo a lo previsto, en el Decreto Legislativo 440 de 2020, especialmente como causal de urgencia manifiesta sin necesidad de motivación o justificación, para usar la modalidad de adquisición de bienes y servicios a través de la contratación directa, no lo hizo.

En principio, para preservar los principios de subsidiariedad y centralización en cabeza del presidente de la república las situaciones excepcionales previstas en el art. 215 superior, deben atenderse por encima de las territoriales, por lo que ninguna autoridad de

ese orden conservaría competencia para proferir decisiones administrativas en el ámbito de la contratación con base en este instrumento y para efectos de contención o prevención de la pandemia.

Entonces, considero que la urgencia manifiesta decretada en el numeral primero del Decreto 018 de 21 de marzo de 2020, no se acompasa con la legislación de excepción expedida para ese menester, en la medida que se aparta de su finalidad la situación que llevó a la declaratoria del estado de emergencia, social y económica decretada por el Presidente de la República, desarrollada en materia de contratación por el Decreto Legislativo 440 de 2020 para regular situaciones de urgencia manifiesta en el territorio nacional, sin acudir a modalidades de negociación privada en donde predomina la autonomía de la voluntad y el interés económico de los contratantes.

Atendiendo lo expuesto con antelación, estimo que el Decreto 018 de 21 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Guataquí debió declararse nulo. En esos términos sustento mi salvamento de voto.

Fecha ut Supra,


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA
SALVAMENTO DE VOTO

PROCESO : Control inmediato de legalidad
AUTORIDAD : ALCALDÍA DE GUATAQUÍ
RADICACIÓN : 25000-23-15-000-2020-00328-00
OBJETO DE CONTROL : Decreto 018 de 2020
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Con el acostumbrado respeto por la Sala Mayoritaria, me permito sustentar el salvamento de voto en el presente asunto, en el que se analiza el decreto de la referencia, *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guataquí Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"*.

En la providencia aprobada por la Sala se declaró improcedente el control inmediato de legalidad, en cuanto la norma en comento no desarrolla decreto legislativo alguno, pues se citó únicamente disposiciones de orden legal, como la Ley 80 de 1993, y el Decreto 417 de 2020, pero no alguno de los decretos legislativos expedidos en virtud del mismo, que para este caso sería el Decreto 440 de 2020.

Revisado el texto del Decreto en comento, se observa que el Alcalde de Guataquí se sustenta, entre otras normas, en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007), el cual dispone:

ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. 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 públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo

motivado.

PARÁGRAFO. 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.

Así las cosas, existen varias razones por las que una autoridad puede declarar la URGENCIA MANIFIESTA, una de ellas es *“cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción”* y otra distinta es *“cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas”*.

En el presente caso, el Alcalde optó por la primera causal, esto es, la relacionada con la declaratoria del estado de excepción, y no por la segunda, la declaración de calamidad pública. Ello es así, por cuanto en la parte motiva del Decreto objeto de estudio se cita claramente el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y no la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, que es la norma que reglamenta la declaración de calamidad.

En consecuencia, considero que el Decreto Municipal sí constituye un desarrollo del Decreto por el cual se declara el estado de emergencia y, por ende, debió ser objeto del control inmediato de legalidad y ameritaba ser fallado de fondo por la Sala.

Es de anotar que en casos previos ya la Sala Plena conoció de un Decreto que declaraba la urgencia manifiesta en el que se relacionó solo el Decreto 417 de 2020, sin hacer mención al Decreto Legislativo 440 del mismo año. Tal es el caso del proceso 2020-00310, MP. Dr. Samuel José Ramírez Poveda, sentencia aprobada por la Sala Plena en sesión del 1º de junio del presente año, en la que se declararon ajustados a derecho los Decretos No, 030 y 036 proferidos por el Alcalde de Cáqueza, pese a que en el primero de ellos no se hizo mención alguna al Decreto Legislativo 440 de 2020, sino únicamente al Decreto 417 del mismo año. Así mismo, en otra oportunidad se decidió no aprobar un proyecto de providencia por la cual se declaraba improcedente el control inmediato de legalidad en un caso idéntico a este: decisión de Sala Plena en sesión del 8 de junio de 2020, Exp. 2020-00236, MP. Dr. Luis Gilberto Ortegón Ortegón, Autoridad Municipio de Anapoima.

Por ende, atendiendo que el Decreto 018 del 21 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Guataquí sí constituye un desarrollo de un decreto de estado de excepción, considero que en este caso se debió decidir de fondo el asunto y no declarar su improcedencia.

Dejo anotado así el motivo de mi disenso con la decisión adoptada por la Sala Plena.


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

SALVAMENTO DE VOTO: AMPARO OVIEDO PINTO

EXPEDIENTE: 25000-23-15-000-2020-00328-00
ENTIDAD REMITENTE: MUNICIPIO DE GUATAQUÍ
Ponente: OSCAR DIMATÉ CÁRDENAS

Respetuosamente me permito manifestar las razones por las cuales me aparto de la decisión tomada por la sala plena en cuanto se abstuvo de ejercer el control inmediato de legalidad, por considerar que este mecanismo resulta improcedente, en el caso presente.

Considero en contrario, que en el caso examinado era viable el ejercicio del control inmediato de legalidad si se considera la naturaleza misma del control como pasamos a analizar:

1.- Sobre la naturaleza y alcance del control inmediato de legalidad de actos de autoridades territoriales.

El control inmediato de legalidad fue concebido en el ordenamiento interno, a partir de la regla general de independencia judicial consagrada en el artículo 228 constitucional, desarrollado en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994, reiterada en el artículo 136 del CPACA, con precisiones adicionales. Su interpretación depende básicamente de los contextos en los que se produce esa interpretación dentro de nuestro estado constitucional y democrático de derecho.

Nuestra Carta de 1991, fue expedida para este país multicultural y diverso; y en esos espacios geográfico-administrativos seccionales y locales, con sus particularidades sociales, económicas, multiculturales, ambientales, políticas y diversas, es donde opera ese pacto¹ que nos rige y donde se dictan los actos en los estados de excepción que ahora nos corresponde controlar. Así que, no hay, en estricto sentido, reglas de interpretación homogéneas en la aplicación de las medidas excepcionales, ni el control ejercido en el nivel nacional, dicta de forma unívoca el

¹ Ferrajoli, Luigi. Sobre los derechos Fundamentales. Revista Cuestiones Constitucionales, num. 15. Julio a diciembre, 2006. "Las Constituciones son pactos de convivencia, tanto más necesarios y justificados, cuanto más heterogéneos y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están llamadas a garantizar".

alcance de todo control inmediato de legalidad. Se ha de consultar la realidad regional, seccional y local, su contexto histórico que motiva también los actos de sus autoridades, marcadas por la autonomía territorial que ha de ejercerse en los precisos términos constitucionales y legales, sin rebasar sus límites.

Es este un instrumento jurídico célere y expedito, procede de oficio o por remisión de la autoridad territorial y se erige como freno al abuso del poder en situaciones excepcionales². Si ello es así, no basta la lectura exégetica de las normas regulatorias, sino aquella finalística y que materialmente lleva a verificar el acto frente a los desarrollos legislativos, sean o no citados en el texto del acto administrativo. En su cuerpo regulatorio, dadas las particularidades de cada nivel seccional o local, podría tocar de manera distinta las medidas de protección o restricción, con impacto sobre los derechos fundamentales o demás derechos constitucionalmente protegidos.

Frente a este panorama el papel de los Tribunales hoy, no puede ser el del exégeta, de vuelta a la época del nacimiento del Estado de derecho, el “juez boca de la ley”, o convertirnos hoy en el juez detenido en aspectos formales. Somos ante todo jueces de constitucionalidad y convencionalidad en ese control difuso que nos corresponde en todos los procesos.

En los desarrollos locales, las autoridades territoriales tienen que efectivizar las medidas nacionales de protección en su respectivo territorio, por razones de la emergencia social, económica y ecológica, adoptada en este caso; y, dar alcance a la situación excepcional considerada, sin sobrepasar las reglas constitucionales de protección de los derechos de todas las personas, su seguridad y el funcionamiento de las instituciones públicas cuyo papel es el de ser garante de los derechos, en las circunstancias particulares y no obstante los decretos legislativos que lo desarrollan, porque aquellos tienen la misma exigencia de guardar conexidad y proporcionalidad con el estado de excepción.

No escapa entonces, a nuestro examen, el juicio valorativo de la situación de perturbación basado en la necesidad de la medida, el fin que persigue y las reglas acogidas en la realidad local y seccional, bajo el entendido que aquellas deben guardar correspondencia, ser acordes y proporcionales a la situación que ameritó el decreto del estado de excepción, con sujeción a las normas constitucionales y el valor que se infiere de esos principios morales que obligan a la sujeción a los principios constitucionales que no se pueden soslayar. Y va implícita la ética sustancial para determinar, en el caso concreto, la sujeción de los actos al ordenamiento, dentro del límite impuesto por los derechos reconocidos en la Carta y el derecho supranacional.

Luego entonces, pese a que, a su turno, los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción y el propio decreto del estado de excepción por emergencia

² Corte Constitucional C-179 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz. “... constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”

económica, social y ecológica, tienen su medio de control natural por la Corte Constitucional, y los actos administrativos que los desarrollan expedidos por el mismo gobierno y las autoridades nacionales, son objeto de control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado, también lo es que este control que ahora nos corresponde, es y debe ser un control que lleva implícita la confrontación del acto con las propias normas constitucionales que permitieron la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política) cuando, por la materia, sea obligatorio el pronunciamiento. Esa confrontación necesariamente opera bajo las reglas de la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con los que materialmente deben guardar correspondencia los actos territoriales.

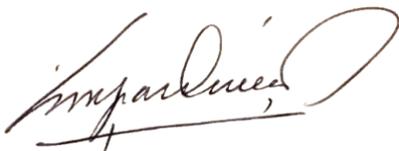
2.- El acto sometido a control

Bajo la perspectiva señalada **el decreto 018 de 2020 mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Guataquí**, si era objeto material de control inmediato de legalidad porque desarrolla los decretos legislativos 417 y 440 de 2020; en tal caso, es indiferente para un control de esta naturaleza, si cita o no los decretos legislativos que termina desarrollando, dado que la razón de ser de la medida está inmersa en la regulación extraordinaria del estado de excepción.

En mi criterio se ha debido conocer y proferir una sentencia modulativa para precisar el alcance que debe tener la medida administrativa excepcional para condicionar el alcance temporal a la urgente necesidad de suministro de materiales y servicios siempre que no sea posible atender la emergencia con la contratación directa ordinaria según el límite de cuantía de la entidad, y sus necesidades específicas y particulares.

Dejar sin control esta medida excepcional, equivale en la práctica a convalidar la decisión sin justificación alguna.

Respetuosamente,



AMPARO OVIEDO PINTO