



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sala Plena
Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá, diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020).

Autoridad: Municipio de Villeta
Norma: Decreto 038 de 24 de marzo de 2020
Radicación: 25000-2315000-2020-00377-00
Asunto: Control de legalidad

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 038 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Villeta- Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Villeta Cundinamarca remitió copia del Decreto Municipal No. 038 de 24 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Villeta–Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, para que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectúe el control inmediato de legalidad.

Mediante auto de 15 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del presente trámite y se requirió al Alcalde del Municipio de Villeta -Cundinamarca para que allegara los antecedentes del Decreto 038 de 24 de marzo de 2020.

1. Intervención del Alcalde de Villeta– Cundinamarca

Mediante escrito de 18 de mayo de 2020, el Alcalde de Villeta– Cundinamarca, informa que durante los dos últimos meses y con ocasión al estado de emergencia declarado por la Pandemia COVID 19, las labores administrativas y técnicas del municipio se han tenido que desarrollar en condiciones muy diferentes a las que permitían una adecuada operatividad de la entidad territorial. Afirma que en la página web del Municipio se cumplió con el requisito de publicidad del Auto No. 20-0377 por medio del cual se avocó el conocimiento del presente control de legalidad.

2. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 21 Judicial II para asuntos administrativos, allegó concepto en

el que solicita se declare ajustado a derecho el Decreto objeto de control de legalidad, por las siguientes razones:

Luego de realizar un recuento de la situación de emergencia que atraviesa el país en virtud de la Pandemia ocasionada por el virus Covid-19 y de las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurarla, señala que el análisis del caso concreto debe efectuarse conforme a lo dispuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado que en su jurisprudencia ha determinado que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales (proporcionalidad y conexidad).

Al analizar los parámetros formales, concluye que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma en la expedición del Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020, se cumplen teniendo en cuenta que ostentan elementos suficientes que permiten su identificación.

Advierte que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma. Al examinar el componente material, manifiesta que el Decreto objeto de control inmediato de legalidad debe estar acorde con la Constitución y con las disposiciones que le han servido de fundamento, esto es, debe atender a lo dispuesto en las siguientes normas: (i) Los artículos 2 y 315 de la Constitución que establecen los fines esenciales del Estado y las atribuciones constitucionales conferidas a los alcaldes; (ii) la Ley 80 de 1993, (iii) la Ley 1150 de 2007, que establece la urgencia manifiesta como una de las modalidades de selección, contratación directa; (iv) el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional y (v) la Ley 136 de 1994, que asigna funciones adicionales a los alcaldes en materia de conservación del orden público.

Considera que en materia presupuestal, la facultad para efectuar modificaciones al presupuesto municipal está en cabeza del Concejo de dicha entidad territorial, sin embargo, el inciso primero del artículo 1 del Decreto 461 de 2020, facultó a gobernadores y alcaldes para que mediante Decreto, reorienten las rentas de destinación específica con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

Manifiesta que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, “*autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos y con ocasión al Estado de Emergencia. Es así como, tanto los gobernadores y alcaldes mediante decreto pueden efectuar, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de la mencionada emergencia, extendiendo esas facultades al ejecutivo, tanto en las rentas de destinación específica, como con otras rentas de que disponga para la atención de únicamente la Emergencia y de carácter temporal*”.

Concluye que el Decreto objeto de control inmediato de legalidad es de carácter general, se encuentra expedido en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República (Decreto 461 del 2020 y Decreto 440 del 2020), con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus y con un marco normativo que se ajusta a las atribuciones extraordinarias otorgadas con ocasión a la emergencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación asumir el control de legalidad en el asunto de la referencia como quiera que compete a los Tribunales Administrativos conocer 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*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

2. Sobre la disposición sometida a control de legalidad

En el presente caso, se analiza la legalidad del **Decreto 038 de 24 de marzo de 2020** “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Villeta–Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, acto administrativo por medio del cual se decidió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO DE VILLETA (Cundinamarca) para a través de ella, atender de manera eficaz e inmediata la situación de emergencia presentada y

calamidad declarada por la Nación y el Departamento y reconocida por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, con ocasión de la pandemia "CORONAVIRUS- COVID 19".

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo establecido en el artículo anterior y dadas las circunstancias expuestas, las cuales demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal se acudirá a la figura de URGENCIAMANIFIESTA para contratar únicamente obras, bienes o servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia "CORONAVIRUS -COVID 19.

ARTÍCULO TERCERO: Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, conforme a lo autorizado por la Ley, el Municipio podrá efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.

ARTÍCULO CUARTO: Remitir el presente acto administrativo, así como los contratos celebrados con ocasión de la urgencia manifiesta a la Contraloría Departamental en cumplimiento el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición".

3. Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos "*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*" cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha establecido que, para que proceda el control inmediato de legalidad, el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, algunos requisitos, los cuales expuso, así:

"De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción"¹.

¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

Los mencionados presupuestos procesales deben cumplirse en los siguientes términos:

3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a *“medidas de carácter general”*². En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos *“cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)”*³.

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la *“actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”*⁴.

3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

En el caso de autos, el Decreto analizado solo cita en sus considerandos que se fundamenta en los Decretos 417 y 457 de 2020. Mediante la primera norma se declaró el actual estado de excepción; cabe señalar que el referido Decreto, además de declarar el estado de urgencia, anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a tal situación, en los siguientes términos:

² Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 1-03-IS-000- 2002-1280-01 (CA-006).

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Así mismo, se observa que el Presidente de la República, en virtud de la facultad policiva que le asiste, expidió el Decreto 457 de 2020, cuyos efectos van encaminados a mantener el orden público, facultad que se encuentra prevista en el artículo 189 de la Constitución Política, el cual señala que es atribución del Presidente *“Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.*

La Magistrada ponente asumió a partir de la fecha la tesis de la Sala Plena según la cual, si el acto administrativo objeto de análisis no hace uso de las competencias extraordinarias, esto es, no cita de manera expresa el Decreto legislativo desarrollado, no resulta procedente conocer de fondo los actos sometidos a control inmediato de legalidad, como quiera que éstos deben ser controlados por los mecanismos ordinarios.

En efecto, la Sala mayoritaria considera que no resulta suficiente que se cite el Decreto 417 de 2020, como quiera que éste no reguló materia diferente a la declaratoria de la Emergencia Económica Social y Ecológica; y en tal medida, los mandatarios locales no tienen competencia directa para desarrollarlo, pues ésta solo es propia del nivel nacional.

En igual sentido, es del caso precisar que el Decreto 457 de 2020 al ser expedido en virtud de facultades policivas, tampoco puede entenderse como un Decreto Legislativo que desarrolle el estado de excepción.

En este orden de ideas, la Sala Plena considera que la decisión contenida en el Decreto 038 de 24 de marzo de 2020, si bien puede ser discutido a través de los medios ordinarios, no es susceptible de ser analizado a través del control inmediato de legalidad; tesis que se acoge en esta providencia en pro de la seguridad jurídica,

así como de los principios de celeridad y eficacia. En suma, se impone declarar improcedente el trámite del control de legalidad de la referencia.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 la Sala Plena, dadas las circunstancias de excepcionalidad, aprobó que una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, sea firmada únicamente por el Magistrado Ponente y la Presidenta de esta Corporación; bajo el entendimiento que el acta de Sala Plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones que dan origen a la providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el trámite de control de legalidad respecto del Decreto 038 de 24 de marzo de 2020.

SEGUNDO: Notificar esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Villeta y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

TERCERO: Insertar el texto de esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co para los efectos de publicidad para terceros intervinientes y la sociedad en general.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca