

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C. dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación nro. 25000 23 27 000 2020 00540 00
Acto a control: Decreto 033 de 20 de marzo de 2020
Autoridad administrativa: Municipio de Chipaque-Alcaldía Municipal
Naturaleza del Asunto: Control Inmediato de Legalidad

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad del Decreto 033 de 20 de marzo de 2020 expedido por el **Alcalde del MUNICIPIO DE CHIPAQUE** (Cundinamarca) por medio del cual declaró la urgencia manifiesta debido a la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, acto del cual se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada sustanciadora por medio de auto de 3 de abril del que corre.

I. ANTECEDENTES:

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución N 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el Presidente de la República con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional profirió el **Decreto 418** en el cual establece que **está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19** e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las

¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

En la misma fecha, el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Transporte, Comercio Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación Nacional y **en ejercicio de las facultades constitucionales y legales** en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020, expidió el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** para impartir instrucciones a los gobernadores y alcaldes para que en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 para impedir su expansión, para que al expedir medidas de orden público que garanticen el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad **y**: 2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y

establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, 2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020. Dicho decreto empezó a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Así también, el Presidente de la Republica con la firma de todos los Ministros que conforman el Gobierno Nacional: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Social, Salud y Protección Social, Minas y Energía, Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte, Cultura, del Deporte, Ciencia y Tecnología expidió 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 derivada de la Pandemia COVID-19”*. En su parte considerativa se destacan las siguientes razones:

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...] "Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los Colombianos".

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "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

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que de conformidad con lo anterior, se **hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia;** propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y **con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal**; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente **pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.**

DECRETA

Artículo 1. Audiencias públicas. Para evitar contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

La entidad estatal deberá indicar y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro de toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento.

En todo caso debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia.

Artículo 6. Adquisición en grandes superficies. Cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.

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

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.

Correlativamente, el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHIPAQUE** (Cundinamarca) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profirió el **Decreto 033 de 20 de marzo de 2020** y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlo al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el que se dispone:

DECRETO 033
(marzo 20 de 2020)

**“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA
DEBIDO A LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS
COVID19 Y SE ORDENAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHIPAQUE
CUNDINAMARCA**

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las que le confiere el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal D de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, la Ley 1523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO

Que a nivel mundial se han reportado diversos casos de Coronavirus (Covid-19), tratándose de un virus que causa Infección Respiratoria Aguda-IRA-, que puede llegar a ser leve, moderada o grave, por tales motivos la Organización Mundial de la Salud-OMS declaró oficialmente el Coronavirus como pandemia.

Que el 06 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social confirmó el primer caso de Coronavirus (Covid-2019) en el territorio nacional y a partir de la citada fecha se han detectado más de 100 casos en diferentes ciudades del país.

Que, mediante Resolución número 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del Coronavirus (Covid-19) y dictó otras disposiciones.

Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

Que, mediante decreto 137 de marzo 12 de 2020, declaró la alerta amarilla en todo el Departamento de Cundinamarca, y con el decreto 140 de marzo 16 de 2020 declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, igualmente el Municipio de Chipaque, de acuerdo a lo establecido en el Comité de Gestión del Riesgo del día 16 de marzo de 2020 declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Chipaque Cundinamarca para lo cual se dejó en firme con el decreto 030 de marzo 17 de 2020.

Que, mediante comunicado del **17 de marzo de 2020, La Agencia Nacional de Contratación Publica Colombia Compra eficiente, dan orientación con los contratos de URGENCIA MANIFIESTA**, y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del COVID 19.

Que, mediante Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

La pandemia de COVID-19, y el Municipio de Chipaque de acuerdo a esta instrucción impartida por el Gobierno Nacional se vio en la necesidad de modificar algunos artículos del decreto 030, realizados en el decreto 031 de fecha marzo 19 de 2020.

Que la Contraloría General de la Nación, mediante circular No 06 de marzo 19 de 2019, dirigida a los Ministros, Directores de Departamentos administrativos, Gerentes, Jefes o Representantes Legales de las entidades de los niveles nacional y territorial, Gobernadores, Alcaldes Distritales y Municipales y en general a ordenadores del gasto de las Entidades de los niveles Nacional y Territorial, da orientaciones de recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID 19.

Que el Municipio de Chipaque tomó otras medidas “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA COMPLEMENTARIA Y TRANSITORIA A FIN DE LOGRAR LAS MEDIDAS SANITARIAS DE PREVENCIÓN PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE CHIPAQUE”, mediante el decreto 032 de fecha marzo 20 de 2020.

Que los artículos 90 y 209 de la Constitución Política señalan la responsabilidad patrimonial que le cabe al estado, por los daños y perjuicios antijurídicos causados a la comunidad por acción u omisión de las autoridades públicas.

Que el artículo 3, numeral 2 de la ley 1523 de 2012, al imponer la obligación al Estado de acuerdo con el principio de protección, establece: “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes, en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.

Que según lo determinado por la Ley 1523 de 2012 la Calamidad Pública “Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción. ”

Que mediante decreto No 156 de 2020, de fecha 20 de marzo de 2020, el Departamento de Cundinamarca declara **LA EMERGENCIA MANIFIESTA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, para tender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia **CORONAVIRUS COVID19**.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y la ley 1523 de 2012, cuando se presenta un caso de urgencia manifiesta, la entidad estatal deberá sustentar las causas en las que se apoya el acto administrativo que declara la misma

Que el artículo 42 de la ley 80 de 1993 regula la urgencia manifiesta en los siguientes términos:

} **Existe urgencia manifiesta** cuando la continuidad del servicio exige suministro de bienes o prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro; **cuando se presente 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 demande actuaciones inmediatas y en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir los procedimientos de selección o concursos públicos, la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado”.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-772/98 del 10 de diciembre de 1998, manifestó que **la “urgencia manifiesta es una situación que puede declarar directamente cualquier autoridad administrativa , sin que medie autorización previa**, a través de acto debidamente motivado: que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes supuestos: Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. Cuando se presenten situaciones relacionados con los estados de deserción (sic), cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demande actuaciones inmediatas y en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a procedimientos de selección o concurso públicos

(...)

“La “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella **existe o se configura** cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: -Cuando la autoridad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios o la ejecución de obras de 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 desastres que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos...

La urgencia manifiesta es una figura que se justifica en el campo de la contratación administrativa para evitar requisitos o tramites que obstaculizan la adquisición de bienes, la obtención de servicios o la ejecución de obras requeridas, como el mismo precepto legal lo indica, “ 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, ando se trate de

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

situaciones similares (calamitosas o fortuitas) que imposibiliten acudir a procedimientos de selección o concurso públicos(...)"

Que el artículo 2, numeral 4, literal a) de la Ley 1150 de 2007, consagra la urgencia manifiesta como una de las causales de selección del contratista por la modalidad de contratación directa.

Que en mérito de lo expuesto.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la urgencia manifiesta con el fin de contrarrestar las situaciones producto pandemia provocada por el Virus Covid19 presentadas en los considerandos anteriormente citados con el fin de brindar las ayudas necesarias y oportunas a la población del municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: REALIZAR las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Cundinamarca y la Unidad de Gestión del Riesgo Departamental, con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada, solicitar la ayuda del gobierno central y disponer de los recursos económicos necesarios para atender la emergencia así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad y por las razones expuestas en la parte motiva del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO: CELEBRAR de manera directa todos los contratos que sean necesarios para atender la emergencia y cubrir todos los gastos que se generen como consecuencia de la ejecución de las acciones enunciadas en el numeral anterior, los cuales afectarán las partidas presupuestales existentes en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia y los demás recursos que se puedan gestionar con la dirección departamental de gestión del riesgo y con otras entidades del orden departamental y Nacional.

ARTÍCULO CUARTO: LLEVAR a cabo todos los procedimientos contractuales necesarios, para dar cabal cumplimiento a la presente declaratoria de urgencia conforme a los lineamientos legales y a lo dispuesto en el presente acto administrativo.

ARTICULO QUINTO: ORDENAR la conformación del expediente de que trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993 y remitirlo a la Contraloría General de la Republica, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, enviar copia del presente Decreto y del Acta, a la Gobernación de Cundinamarca y a la dirección departamental de gestión del riesgo, para buscar cofinanciación de recursos para atender la emergencia futura.

ARTICULO SEXTO: DISPONER de acuerdo con lo señalado en el parágrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993, de los recursos que se requieran para atender la emergencia lo más pronto posible, realizar los traslados, incorporaciones o movimientos presupuestales a que

hubiere lugar, conducentes a la contratación que permita solventar la situación de emergencia.

ARTICULO SÉPTIMO: La presente declaratoria de urgencia manifiesta, tendrá vigencia hasta tanto se conjure la crisis por la que se atraviesa, conforme a las consideraciones anteriores.

ARTICULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de su publicación.

Mediante auto de tres (03) de abril de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó el conocimiento del presente trámite, ordenó las notificaciones al ALCALDE MUNICIPAL DE CHIPAQUE y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página www.ramajudicial.gov.co con el fin de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

II. INTERVENCIONES:

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se fijó aviso sobre la existencia del proceso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía.

2.1. MUNICIPIO DE CHIPAQUE

En el trámite procesal, el Municipio de Chipaque no rindió pronunciamiento expreso alguno respecto de la legalidad del Decreto 033 de 20 de marzo de 2020. En todo caso, aportó copia del Acta nro. 008 de 28 de marzo de 2020 del COMITÉ EXTRAORDINARIO DE GESTIÓN DEL RIESGO del ente territorial en donde quedó registrada la necesidad de suscribir unos contratos con el fin de atender la situación de emergencia sanitaria, y adjuntó el Decreto nro. 156 de 2020 mediante el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la urgencia manifiesta en el departamento.

2.2. MINISTERIO PÚBLICO

En respuesta remitida por el correo electrónico del despacho, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

A la luz de esas tres hipótesis normativas, la señora representante del Ministerio Público para este proceso, menciona que al revisar el contenido del Decreto 033 de 20 de marzo de 2020, observa que efectivamente *se trata de un acto de contenido general* dictado en ejercicio de la función administrativa.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Frente al análisis de *si el decreto tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción*, realiza su confrontación bajo las siguientes observaciones: i) que aunque dentro de los considerandos del acto analizado, se cita el Decreto 420 de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-1”*, el mismo no reviste la naturaleza de Decreto Legislativo, teniendo en cuenta que al expedirlo el Presidente invoca *“las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.”* como suprema autoridad administrativa.

En efecto, prosigue la señora representante del Ministerio Público, **el Decreto 420 de 2020 es un decreto de naturaleza ordinaria expedido en ejercicio las funciones asignadas al primer mandatario como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, y como suprema autoridad administrativa**, dando unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia.

A ese respecto, **acota que las medidas que se adoptan a través de decretos legislativos suponen la inexistencia o insuficiencia de medidas ordinarias en el ordenamiento jurídico que tornan procedente el ejercicio de las atribuciones excepcionales** para conjurar los efectos derivados de la situación de anormalidad.

Ahora bien, para el ministerio público muy a pesar de que considera que el Decreto 033 no desarrolla ningún decreto legislativo pues sólo se limita a cumplir y adoptar medidas de orden nacional y departamental,

atendiendo a la referida Ley 1523 de 2012 y los decretos que en esta materia ha dictado el Presidente de la República y el Gobernador del Departamento, **en todo caso arriba a concluir que dicho acto contiene unas medidas que buscan prevenir la propagación del COVID 19 y el contagio de los habitantes de CHIPAQUE que es la génesis de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica contenida en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 emanada de la Presidencia de la República.**

Por lo anterior, considera imperioso referirse a la instrucción emitida mediante Directiva No. 16 de 22 de abril de 2020 expedida por el Procurador General de la Nación para PREVENCIÓN DE RIESGOS QUE PUEDEN PRESENTARSE EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE LA PANDEMIA COVID-19 Y MEDIDAS DE CONTROL en la cual instruye: *“Remitir el acto de declaratoria de la urgencia manifiesta al día siguiente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o al Consejo de Estado según las reglas del C.P.A.C.A, siendo en este orden competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca pronunciarse sobre la legalidad del acto, por lo que a pesar de las consideraciones precedentes, en cuanto a la procedibilidad de este medio de control, esta Agencia del Ministerio Público estudiará el acatamiento a los requisitos formales como materiales del Decreto Municipal en cumplimiento de la Directiva mencionada”*.

Con ese antecedente, procede a examinar el ***cumplimiento de los requisitos formales***, los cuales constata que se cumplen, para en seguida continuar con la verificación de los ***requisitos materiales y su confrontación con los Decreto 420 de 17 de marzo de 2020 y que tiene***

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

su apoyo en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2002 por el cual el Presidente de la República consideró que para prevenir la propagación de la pandemia se hacía necesario *además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto* tomar todas las medidas adicionales necesarias *mediante decretos legislativos, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo*, como también, acota la señora procuradora para la defensa de la legalidad, cumple con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 el cual se expidió en materia de la contratación del Estado por urgencia manifiesta para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud para impedir la expansión del COVID-19 y conjurar la crisis.

Con esas razones, puntualiza la señora agente del Ministerio Público, **la medida adoptada por el ALCALDE DE CHIPAQUE concuerda con la disposición adoptada por el Presidente de la República** por cuanto observa la concordancia material de los actos controlados con lo preceptuado en el marco legal pertinente y con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, **con la Ley 137 de 1994, en especial con el artículo 15** de la misma sobre la no suspensión de los derechos humanos y/o libertades fundamentales, no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, o la no supresión o modificación de los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Por lo expuesto, concluye que en el evento de no proferirse decisión inhibitoria, se declare que el Decreto Municipal nro. 033 de 2020 expedido por el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHIPAQUE se encuentra ajustado a derecho.

2.3. CONCEPTO DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Ref.: **Concepto – control de legalidad de los Decretos No. 31 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio del Rosal; el No. 33 del 20 de marzo del 2020 expedido por el alcalde del municipio del Chipaque;** y del No. 200-19-029 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Pulí.

De la manera más comedida y en atención a lo solicitado mediante correos electrónicos de 5, 15 y 17 de abril de 2020 y en aras de dar cumplimiento a la solicitud hecha por los Honorables Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del presente concepto jurídico el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia se permite dar su opinión de cara a la legalidad de los actos administrativos descritos en la referencia, los cuales fueron expedidos en razón del estado de excepción declarado por el presidente de la República con ocasión de la pandemia del COVID – 19.

Con claridad en lo anterior, en este punto es menester poner de presente los problemas jurídicos que deberán ser resueltos a efectos de poder determinar si los actos administrativos anteriormente descritos, expedidos por los respectivos alcaldes gozan de legalidad. De esta manera, los problemas jurídicos planteados son los siguientes:

- a. ¿Cumplen los anteriores decretos con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para declarar el estado de urgencia manifiesta en el municipio?
- b. ¿Los decretos emitidos por lo municipios cumplen con los presupuestos exigidos por la normativa en materia de contratación estatal para celebrar contratos a través de la modalidad de contratación directa con ocasión del estado de urgencia manifiesta?

Bajo el anterior entendido, siendo el COVID – 19 un asunto de emergencias pública internacional y nacionalmente declarado (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) por las diferentes autoridades. Virus que afecta de manera directa las distintas esferas de los individuos y de la sociedad, entre ellas el goce pacífico y armónico de los derechos fundamentales y la satisfacción del interés general. El Gobierno Nacional implementó herramientas para la contratación pública con la expedición del Decreto 440 de 2020, el cual adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal habilitando a las entidades públicas para que adelanten procedimientos ágiles y expeditos a efectos de la adquisición de bienes, obras o servicios de manera directa para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia de conformidad con el artículo 7 de dicho Decreto¹ y sin perder de vista las reglas generales en materia de urgencia manifiesta y contratación directa contenidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

¹ Artículo 7 del Decreto 440 de 2020 “*Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, social y ecológica,*

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID – 19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esa clase de bienes y servicios”.

A efectos de realizar el análisis de legalidad sobre dichos actos administrativos de acuerdo con los problemas jurídicos planteados, el cual de antemano sea dicho resultó positivo para cada uno de ellos mediante la confrontación de los presupuestos descritos *infra* a cada decreto, se hace necesario, mostrar cuáles fueron los razonamientos empleados para llegar a esta conclusión.

I. Presupuestos de la declaratoria de urgencia manifiesta y de la contratación directa en nuestro ordenamiento

De esta manera, para dar respuesta a los problemas jurídicos descritos, fue necesario realizar el análisis de los decretos desde dos aristas a saber; la primera de ellas, desde las razones o motivos que fundamentaron la declaratoria de urgencia manifiesta, es decir, los supuestos configurativos para ser invocada y declarada; y en segundo lugar, las disposiciones normativas que en materia de contratación estatal se deben traer y acatar para proceder a la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta declarada.

De cara a la primera de las aristas de análisis, en nuestro ordenamiento jurídico para que resulte procedente la declaratoria de urgencia manifiesta conforme a la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa², es necesario la acreditación de los siguientes requisitos; i) la urgencia manifiesta debe existir en un acto administrativo debidamente motivado que la declare, aspecto que se comparte con las normas de contratación pública; ii) se debe configurar cualquiera de las siguientes situaciones fácticas para que sea invocada: a) que exista una situación en la cual la continuidad del servicio exija la prestación de servicios, el suministros de bienes o la ejecución de obras en el futuro inmediato, b) cuando se trate de conjurar situaciones de excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre en donde se demande actuaciones inmediatas; c) cuando existan situaciones de estado de excepción.

² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C – 772 de 1998 y Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de febrero de 2011, Exp. 34425.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Así la cuestión, al configurarse cualquiera de los supuestos fácticos para que la declaratoria de urgencia manifiesta sea declarada conforme a la jurisprudencia, es indispensable que el acto administrativo acate y/o contenga lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2, numeral 4., literal a) de la Ley 1150 de 2007 y los artículos 2.2.1.2.1.4.1., 2.2.1.2.1.4.2. y 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 20153 sobre los que nos pronunciaremos a continuación. 3 “[L]a 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 hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé 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 estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”. Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de Servicios”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de febrero de 2011, Exp. 34425.

En atención a lo anterior, y a efectos de que las entidades estatales puedan contratar valiéndose de este supuesto, hay tres puntos sobre los que debemos precisar y sobre los que se debe ser muy cuidadoso; i) el artículo 42 señala que la urgencia manifiesta tendrá que estar debidamente motivada por la entidad que lo declara a través de acto administrativo; ii) el estado de urgencia manifiesta faculta a la entidad para que se hagan los traslados presupuestales necesarios dentro de su presupuesto a efectos de atender los costos que el estado de emergencia requiera con ocasión de los contratos celebrados; iii) conforme al artículo 43 una vez celebrado los contratos en estado de urgencia manifiesta los mismos deberán ser sometidos a control fiscal posterior por parte de las autoridades competentes (Contralorías Departamentales).

La aplicación práctica de los anteriores postulados se traduce en la posibilidad de que en estado de urgencias manifiesta declarada, las entidades públicas sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública puedan contratar de manera directa obviando la realización procedimientos de selección a través de convocatoria o

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

concursos públicos (licitación pública, concurso de méritos) de conformidad con el artículo 2, numeral 4., literal a.) de la Ley 1150 de 2007.

Adicionalmente se deberá tener en cuenta los artículos 2.2.1.2.1.4.1., 2.2.1.2.1.4.2. y 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015. El primero de ellos dispone los requisitos taxativos que debe ostentar el acto administrativo que justifique la modalidad contratación directa; el segundo de ellos refiere a que el acto administrativo que declare el estado de urgencia manifiesta hace de acto administrativo que justifica la utilización de la modalidad de contratación directa, bajo esta hipótesis no es necesario que la entidad realice estudios y documentos previos para justificar el objeto contractual; el tercero de los preceptos indica que en los contratos estatales celebrados mediante la modalidad de contratación directa no son obligatorias las garantías que se describen en los artículo 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1 del mismo Decreto.

En línea con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control de legalidad de los actos administrativos expedidos por estas alcaldías municipales en donde se facultan para contratar de manera directa con base en la causal de urgencia manifiesta deberá no solo analizarse de acuerdo a las disposiciones indicadas *supra*, sino también de cara a las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), así como los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción (COVID -19)4.

4 Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, Radicado: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

“Bajo el anterior entendido, consideramos que estos son los parámetros de análisis que se consideran importantes tener en cuenta a la hora de hacer el control de legalidad de los actos administrativos respectivos, razonamientos que, por demás, fueron tenidos en cuenta para soportar nuestra posición en el presente concepto al resolver los problemas jurídicos planteados para cada uno de los decretos”.

III. CONSIDERACIONES :

3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- dispone:

“Artículo 20. Control de legalidad. 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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. (Destaca la Sala).”

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², solamente que adicionó la facultad del juez

² **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** 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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan**; siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el competente para conocer del trámite de los controles de legalidad respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1º y 6 del artículo 185 del CPACA⁴, la decisión de legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, 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.

³ **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.

⁴ **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:

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que el acto administrativo objeto de estudio fue proferido por una autoridad administrativa del MUNICIPIO DE CHIPAQUE, ente territorial circunscrito al Departamento de Cundinamarca donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen esta corporación es competente para conocer del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo cual procede a verificar la correspondencia de los actos objeto de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

3.2 REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i) Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Conmoción Interior (art. 213ibídem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)⁵. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite al Gobierno Nacional hasta adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial⁶. Las circunstancias de orden público deben ser de tal

⁵ C-702 de 2015.

⁶ LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

*“**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que **constituyan grave calamidad pública**, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”

Nótese que la autorización al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social, que son los supuestos de hecho que subyacen en mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden

económico, social y ecológico del país **o que constituyan grave calamidad pública** como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, la mentada potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia⁷, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes,

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente". (Resalta la Sala)

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

"En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.

Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición

[...]

*En lo que respecta a los **requerimientos de orden sustancial o material**, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de conexidad**); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (**juicio de finalidad**); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de necesidad**); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (**juicio de proporcionalidad**); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (**juicio de incompatibilidad**).*

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

*y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores*⁸. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, también se ha decantado vía jurisprudencial que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos**: i) *los declarativos del estado de excepción* y ii) *los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales*⁹, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional¹⁰. A vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción**, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política¹¹.

Con relación a las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la

⁸ C-702 de 2015.

⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹⁰ Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

¹¹ Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente¹²:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales¹³” (la negrilla es del tribunal). ”

Nótese que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohijados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo de Estado respecto a la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado¹⁴:

“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación¹⁵, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control

¹² Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”.

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción¹⁶” (la negrilla es del tribunal).

Ahora bien, respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁷, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se*

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁷ Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

*ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, **debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala).**”*

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional), (ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad del Decreto 033 de 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de CHIPAQUE en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

3.3. LEGALIDAD DEL DECRETO 033. CASO CONCRETO

El Alcalde del **MUNICIPIO DE CHIPAQUE** remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad el **Decreto 033 de 20 de marzo de 2020**, “*POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA DEBIDO A LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID19 Y SE ORDENAN OTRAS DISPOSICIONES*” con motivo de la calamidad pública declarada por el gobierno nacional por el peligro de la pandemia del COVID19 en todo el territorio nacional ¹⁸, el cual expidió el burgomaestre durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica, decretado el pasado 17 de marzo.

Ahora bien, como quiera que en el sub judice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el examen de los requisitos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES

Desde el punto de vista formal los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompasarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

¹⁸ Decretada el 16 de marzo de 2020 por el Comité de gestión de Riesgo del Municipio de Chipaque

Para puntualizar, de conformidad con lo normado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁹ y artículo 20 de la Ley 137 de 1994²⁰, los requisitos de procedibilidad se subsumen a los siguientes:

1. Que los actos sean de carácter general.
2. Que las medidas adoptadas sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.
3. Que los actos sean proferidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En relación con los requisitos formales, la Sala verifica que el Decreto 033 de 20 de marzo de 2020 está suscrito por el alcalde del MUNICIPIO DE CHIPAQUE, fue expedido durante el límite temporal del estado de excepción declarado mediante el DECRETO LEGISLATIVO 417 de 17 de marzo de 2020²¹.

Ahora, **con el propósito de definir si el decreto objeto de análisis fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos** emitidos en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, procede la Sala a realizar las siguientes precisiones:

¹⁹ ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

²⁰ “ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. 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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

²¹ Debe recordarse que mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por el término de 30 días, los cuales vencieron el 17 de abril del presente año, por lo que posteriormente con el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 nuevamente se declaró el estado de excepción por el término de otros 30 días.

El tribunal verifica que el Decreto 033 desde su preámbulo anuncia que se apoya en las disposiciones **Constitucionales** y Legales, en especial las que le confiere el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia.

Así mismo, el Alcalde del MUNICIPIO DE CHIPAQUE invocó como fundamentos jurídicos:

- El numeral 1 del literal D de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011
- La Ley 523 de 2012;
- Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993;
- el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011;
- El Decreto 137 de 12 de marzo de 2020 (Por el cual se declaró la alerta amarilla en todo el Departamento de Cundinamarca);
- El Comunicado del 17 de marzo de 2020 de la Agencia nacional de Contratación Pública Colombia Comprar Eficiente (Por el dan orientación con los contratos de URGENCIA MANIFIESTA y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del COVID19);
- **El Decreto 420 del 18 de marzo de 2020** por el cual el señor Presidente de la República con la firma de todos los ministros que conforman el Gobierno Nacional *imparte instrucciones a los gobernadores y alcaldes para expedir normas en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19*”;
- La Circular No 06 de marzo de 19 de 2020 de la Contraloría General de la Nación (Por la cual da orientaciones de recursos y acciones inmediatas en el marco de atención de la emergencia sanitaria);

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

- El Decreto 156 de 20 de marzo de 2020 (Se declaró la Emergencia Manifiesta en todo el Departamento de Cundinamarca);
- La Ley 1523 de 2012.

Esos puntos de apoyo normativos le sirvieron al alcalde del MUNICIPIO DE CHIPAQUE para:

- **DECLARAR** la urgencia manifiesta con el fin de contrarrestar las situaciones producto pandemia provocada por el Virus Covid19
- **REALIZAR** las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Cundinamarca y la Unidad de Gestión del Riesgo Departamental, con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada.
- Celebrar y suscribir los contratos de manera directa que sean necesarios para satisfacer la emergencia y cubrir los gastos que generen su ejecución.
- **ORDENAR** la conformación del expediente de que trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993 y remitirlo a la Contraloría General de la Republica, en cumplimiento de los establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993
- **DISPONER** de acuerdo con lo señalado en el párrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993, de los recursos que se requieran para atender la emergencia lo más pronto posible, realizar los traslados, incorporaciones o movimientos presupuestales a que hubiere lugar, conducentes a la contratación que permita solventar la situación de emergencia.

En primero lugar, la Sala precisa que el artículo 315 (numeral 2) de la Constitución Política asigna a los alcaldes como primera autoridad de

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

policía del municipio y responsable de la conservación del orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes del Presidente y del respectivo gobernador.

Por otro lado, la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, conceptuó que el control de legalidad de los actos administrativos expedidos por estas alcaldías municipales en donde se faculta para contratar de manera directa con base en la causal de urgencia manifiesta debe no solo analizarse de acuerdo a las disposiciones de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2, numeral 4., literal a) de la Ley 1150 de 2007 y los artículos 2.2.1.2.1.4.1., 2.2.1.2.1.4.2. y 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 20153, **sino también de cara a las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción** (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), así como los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción (COVID -19).

Adentrándose la Sala en el examen del texto del Decreto 33 de 20 de marzo de 2020, de su motivación se extrae que es debida y tiene su soporte solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, como lo conceptuó el MINISTERIO PÚBLICO.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Para acudir a la figura de urgencia manifiesta²², el municipio de Chipaque se refiere a lo dispuesto en las disposiciones de la Ley 1551 de 2011, Ley 523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y hace referencia al Decreto Departamental 137 de 2020 por medio del cual se decretó EL ESTADO DE ALERTA AMARILLA y la situación de CALAMIDAD PÚBLICA el Departamento de Cundinamarca.

Téngase en cuenta que el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020**, “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público...*”, determinó que las instrucciones que deben ser seguidas por los alcaldes y gobernadores en ejercicios de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia del Covid 19.

En esta perspectiva, si bien el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020**, fue expedido por el Presidente de la República con la firma de algunos de sus ministros una vez fue declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, no por ello se puede concluir que se trata un decreto legislativo, toda vez que fue proferido en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales conferidas por el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 Constitucionales y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, los cuales establecen que al primer mandatario le corresponde (i) como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, (ii) ejercer la función

²² MP: Germán Alberto Bula Escobar. Expediente 11001-03-06-000-2018-00229-00. 19 de febrero de 2019 Sala de consulta y Servicio Civil: “**Los elementos de la urgencia manifiesta:** (i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado; (ii) aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (iii) debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos; (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta”. (Negrilla fuera de texto).

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y los deberes, (iii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, e (iv) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer convivencia. De igual forma, instituyen que (i) el gobernador es agente del presidente la República para el mantenimiento de orden público y (ii) que es atribución de los alcaldes conservar el orden público en sus municipios, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República.

En ese contexto de las funciones que la Constitución atribuye al Gobierno Nacional, **la conclusión a la que se llega es que el mencionado decreto no ostentan la naturaleza de Decreto Legislativo, puesto que fue dictado en ejercicio de las potestades policivas que ostenta el señor Presidente de la República**, al tiempo que fuer suscritos por este junto con los ministros de la administración a los que incumben las medidas adoptadas, es decir, incumplen el presupuesto según el cual los decretos legislativos deben ser firmados por el primer mandatario y por todos los ministros que conforman el Gabinete Presidencial.

De modo que, **se arriba, el aludido decreto presidencial tiene el carácter de ordinario, frente a lo cual no procede el control inmediato de legalidad sino el medio de control de simple nulidad**, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que puede ser ejercido por cualquier persona con el fin de cuestionar su legalidad. Ello guarda consonancia con lo dicho por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto nro. 417 del 17 de marzo de 2020 por

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, al señalar que el control de los decretos ordinarios de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de simple nulidad²³.

129. Sobre el conocimiento de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio (457, 531, 536, 593 y 636 de 2020), basta con señalar que en esta oportunidad se revisa el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución. De igual modo, entiende esta Corporación que tales decretos vienen siendo objeto de control por la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mecanismo que en principio se ha dispuesto por el ordenamiento constitucional y legal para su control (art. 237.2 superior). Además, se prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo respecto de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (art. 20, Ley 137 de 1994).

En concordancia con lo acabado de explicar, no se trata de decreto legislativo en desarrollo del estado de excepción, sino de mandatos que se emitieron en ejercicio del poder de policía del señor Presidente de la República, y no como consecuencia de las potestades extraordinarias que otorga el artículo 215 de la Constitución.

Adentrándose la Sala en el examen del texto del Decreto 033 de 20 de marzo de 2020, se establece que tiene su soporte solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, por lo tanto alude al Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 solamente de manera enunciativa y formal. Pese que para la fecha de su expedición entraba en vigencia el Decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del*

²³ C 145/20

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de l Pandemia de COVID 19” no hace mención a este ni mucho menos se puede inferir que lo desarrolla. El artículo 7 del Decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 reza:

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

A partir de lo anterior, se encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto 033 por parte del Alcalde del municipio de Chipaque encuentran respaldo en las facultades previstas en las normas ordinarias precitadas y los decretos que en esta materia ha dictado el Gobernador del Departamento, los cuales otorgan a los alcaldes como máxima autoridad del municipio no solo el deber de ejecutar los procesos de gestión del riesgo en el municipio, que supone su reducción y el manejo de los desastres, sino de facilitar todas las medidas requeridas para la contención y atención resultante de la crisis social y sanitaria.

Así las cosas, resulta evidente que el alcalde municipal de Chipaque desde el preámbulo del decreto objeto de estudio que anuncia que se solo se apoya en normas ordinarias y no desarrolla ningún decreto legislativo emitido durante el Estado de Excepción, por lo que no se cumple con el presupuesto para efectuar el control automático de legalidad, pues se

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

reitera que la procedibilidad del medio de control se contrae al desarrollo de las medidas de rango legislativo autorizadas por el Estado de Emergencia, tal y como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Tratándose de la procedencia del control inmediato de legalidad de actuaciones cuyo fundamento no desarrollan ninguno de los decretos legislativos del estado de excepción, el Consejo de Estado en Sala Plena ha precisado:

1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación²⁴, el control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

2. En el caso bajo estudio, la Sala Unitaria constata que la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020 no reglamentó ni desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020 (que declaró el Estado de emergencia económica social y ecológica) ni ningún otro decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de esa declaratoria, lo que impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

De hecho, el ICBF invocó como fundamento la Resolución 385 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en la que, el 12 de marzo de 2020, en Colombia se declaró la emergencia sanitaria. De modo que, a juicio del despacho, el fundamento normativo de la Resolución 2953 es una norma proferida antes de que el presidente de la República expidiera el Decreto Legislativo 417 de 2020.

²⁴ Sentencia del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Conviene precisar que esta posición ya ha sido aplicada por esta Corporación, en providencias del 31 de marzo²⁵ y del 2 de abril²⁶ de 2020, **en las que se explicó que es improcedente el control inmediato de legalidad frente a actos que no desarrollaran, ni reglamentaran decretos legislativos.**

De todos modos, la Sala Unitaria precisa que lo anterior no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los medios de control previstos por el CPACA²⁷.

En ese orden de ideas, comoquiera que la Sala constata que el decreto estudiado no reglamenta ni desarrolla ningún decreto legislativo proferido por el presidente de la República en el marco de la declaratoria del estado de excepción, ello impide que ese acto sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

Lo cierto es que la situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. En esa medida, según la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado a que se hace mención en esta providencia no es viable que los magistrados de esta corporación sin tener competencia para ello y al amparo del presente medio judicial pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, es decir, no puede justificarse el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces²⁸.

²⁵ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, y expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

²⁶ Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁷ Consejo de Estado. Sala Plena. Sala Tres Especial de Decisión. Auto de 14 de abril de 2020. Expediente: 2020 -01037

²⁸ CONSEJO DE ESTADO, CP GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, providencia de 26 de junio de 2020, Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

-41-
Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

Es por todas esas razones abundantes razones que la Sala arriba a la conclusión de que deviene en improcedente el presente medio de control frente al Decreto 033 de 2020, por cuanto no satisfacen los requisitos normativos propios para su ejercicio. Ello, sin perjuicio de la procedencia del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidenta de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

PRIMERO. DECLÁRASE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad y **ABSTIÉNESE** el Tribunal de emitir respecto de este medio de control judicial un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto 033 de 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de **CHIPAQUE**, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa en lo que refiere a control inmediato de legalidad de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva.

Radicación No.: 250002315000-2020-00540-00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MUNICIPIO DE CHIPAQUE
SENTENCIA

TERCER: Por la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, **ORDÉNASE** la notificación de esta providencia al señor alcalde del **MUNICIPIO DE CHIPAQUE** y a la señora Procuradora Judicial Administrativo ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

CUARTO: Por la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, se publicará esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca