



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

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

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

EXPEDIENTE: **25000-23-15-000-2020-00371-00**
AUTORIDAD: **ALCALDÍA DE GUACHETÁ**
ACTO ADMINISTRATIVO: **DECRETO 029 DE 2020**
MEDIO DE CONTROL: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)**

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena de esta Corporación a efectuar el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 029 del 24 de marzo, “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Guachetá y se toman otras determinaciones”, expedido por el Alcalde Municipal.

I. ANTECEDENTES

Al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte del Alcalde Municipal el Decreto No. 029 del 24 de marzo, “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Guachetá y se toman otras determinaciones”, con la finalidad de que se realizase frente a este, el respectivo Control Inmediato de Legalidad a que hacen referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. ACTO SOMETIDO A CONTROL

La transcripción literal del Decreto No. 029 del 24 de marzo del 2020 sobre el cual se surte el presente Control Inmediato de Legalidad, es la siguiente:

**“DECRETO 0029 DE 2020
(marzo 24)**

“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Guachetá y se toman otras determinaciones”

El Alcalde Municipal de Guachetá Cundinamarca

En Ejercicio de sus facultades, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Nacional, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994,

modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, los artículos 11, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

“DECRETO No. 028 DE 2020

(marzo 20)

"Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Guachetá y se dictan otras disposiciones"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUACHETÁ CUNDINAMARCA

En ejercicio de sus facultades, especialmente las que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, las Leyes 80 de 1.993 y 1523 de 2012,

CONSIDERANDO

"Que como es de público conocimiento, la pandemia Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID 19) es un fenómeno que viene generando graves afectaciones en materia de salud pública, económica y social en todo el mundo, cobrando miles de vidas humanas; fenómeno al cual no ha sido ajeno nuestro país.

Que la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica causada por la aparición del mencionado virus COVID- 19, declaró la situación como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII) y la clasificó el nivel de riesgo "muy alto"."

Que el Presidente de la República, mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, considerando que pese a las diferentes medidas adoptadas para contener el contagio del COVID-19, este ha ido en constante aumento.

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

Que mediante Decreto No. 140 de fecha 16 de marzo de 2020, el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en el Departamento.

Que el Comité de Gestión del Riesgo del municipio de Guachetá, en sesión del día 16 de tomar todas las medidas que tiendan a evitar la llegada del virus al municipio de Guachetá y en caso de presentarse, para mitigar el impacto del mismo.

Que mediante Decreto No. 025 de fecha marzo 17 de 2020 se adoptaron medidas preventivas en el municipio de Guachetá, para afrontar la emergencia generada por expansión del virus COVID-19.

Que con el mismo propósito se dictaron los Decretos 026 y 027 de 2020, mediante los restringió la movilidad en el municipio de Guachetá, como medida policiva transitoria necesaria para la contención del COVID-19 y se prohibió transitoriamente el expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos de comercio y/o para consumo en zonas públicas o espacio público.

Que mediante Decreto No. 028 de marzo 20 de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en jurisdicción del municipio de Guachetá, como medida administrativa necesaria frente a la expansión del virus COVID-19 que amenaza la vida e integridad de la población.

Que se hace necesario continuar implementando medidas administrativas que doten a la administración municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la Pandemia.

Que el legislador previó mecanismos que le permiten a la administración adoptar medidas en materia de contratación ágiles y eficientes, entre ellas la Urgencia Manifiesta, prevista en la Ley 80 de 1993, así:

"Artículo 41.- Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda. (inciso modificado por el art. 23 de la Ley 1150 de 2007): Los contratos estatales son "Intuitu personae" y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante, En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta Ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de este por un perito designado por las partes. Parágrafo 10- (Modificado por el art. 23, Ley 1150 de 2007). El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal. El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente" (subrayado fuera de texto)

"ARTÍCULO 42.- DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

Que el Consejo de Estado, entre otras, en la Sentencia No. 76001-23-31-000-2002-04055 01 de fecha 16 de julio de 2015, Sala Plena Contencioso Administrativa - SECCIÓN TERCERA, indicó:

"(...) La figura de la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios: Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla. El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la

amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado. El principio de legalidad que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla. Igualmente, se concluye que la decisión que en ese sentido se adopte ha de ser sometida a control posterior por el órgano competente, en la medida en que debe verificarse que su declaratoria se dicte con apego a la disposición legal que la regula, so pena de iniciar las investigaciones disciplinarias o penales a que haya lugar por su empleo indebido. (...)"

Que mediante Circular No. 06 del 19 de marzo del 2020, la Contraloría General de la República ha reconocido la figura jurídica de la Urgencia Manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta al país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia y ordenó reportar la información relacionada con los actos administrativos, contratos y demás actuaciones que se realicen en virtud de la urgencia manifiesta decretada con ocasión de la Pandemia COVID-19.

Que, ante la crisis referida, la administración municipal advierte la necesidad de contar con bienes y servicios, así como la eventual ejecución obras, necesarios para continuar con la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID-19, resultando viable adelantar la respectiva contratación bajo los parámetros del precitado artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo Primero: Declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Guachetá, para atender la situación de calamidad pública generada por la expansión del CORONAVIRUS. COVID 19, declarada mediante Decreto municipal No. 028 de marzo 20 de 2020.

Artículo Segundo: Conforme a lo anterior, celébranse los actos y contratos que tengan la finalidad de adquirir bienes o servicios, ejecutar obras y los demás a que haya lugar, que tiendan a conjurar la crisis de salud pública generada por la pandemia.

Artículo Tercero: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta aquí decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

Artículo Cuarto: Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de urgencia manifiesta, a la Contraloría General de Cundinamarca y a la Contraloría General de la República, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y lo señalado en la circular CGR No. 06 del 19 de marzo del 2020.

Artículo Quinto: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la Alcaldía Municipal de Guachetá a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)"

III. TRÁMITE PROCESAL

1. ACTUACIÓN SURTIDA POR EL DESPACHO

La Magistrada Sustanciadora, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procedió a avocar conocimiento del asunto mediante auto del 02 de abril de 2020, disponiendo a su vez;

- Notificar al alcalde de Guachetá con el fin de que realizase publicación informativa en la página web asignada al Municipio del presente trámite.
- Ordenar a la secretaria de la Sección Cuarta de esta Corporación Judicial, realizar la **publicación del aviso** de que trata el numeral 2 del artículo 185 del C.P.A.C.A, por el término de diez (10) días
- Invitar a Entidades Públicas, Organizaciones Privadas, Expertos relacionados con el tema del proceso, y a la ciudadanía en general para que intervinieran defendiendo o impugnando la legalidad del acto analizado.
- Por último, se dispuso que, al vencimiento del término anterior, por secretaria de la Sección se concedió diez (10) días al representante del Ministerio Público, para que rindiera su concepto, conforme a lo establecido en el numeral 5º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

2. INTERVENCIONES

2.1. El Director de Asuntos Municipales de la Gobernación de Cundinamarca rindió concepto frente al trámite de la referencia solicitando declarar la legalidad del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad, precisando al respecto:

“Con las consideraciones hechas al asunto en consulta, esta oficina concluye que es voluntad y obligación del alcalde expedir actos administrativos tendientes a conservar la vida, la salud, integridad, el orden público y propender por proteger el bienestar de sus ciudadanos y es el caso precisar que el administrador público vio la necesidad de decretar la “Urgencia Manifiesta” para celebrar actos, contratos con la finalidad de adquirir bienes y servicios, ejecutar obras eventualmente, hacer traslados presupuestales internos, los cuales se hacen necesarias para mitigar la crisis de salud pública generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, amarándose bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 2020, llevando así a la protección de la vida, salud e integridad de la población del municipio de Guachetá-Cundinamarca.”

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos emitió concepto solicitando declarar la ilegalidad del acto administrativo sometido a control, presentando como tal los siguientes argumentos:

“Por otra parte, dado que las causas que originan la declaratoria de la urgencia manifiesta, deben demandar actuaciones inmediatas, y atendiendo la acepción de “Inmediato” “2. adj. Que sucede enseguida, sin tardanza.”¹, no podrá ser objeto la contratación, por la modalidad de contratación directa, cuando las circunstancias dan espera para que los bienes o servicios puedan dar adquiridos por la modalidad de licitación pública.

A contrario sensu, no será procedente la contratación directa, cuando los servicios o bienes a contratar por esta modalidad no son requerido inmediatamente, de manera que se puedan adquirir a través de la licitación o selección pública.

Del mismo modo, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, exige que la declaratoria de la urgencia manifiesta debe realizarse mediante acto debidamente motivado. Así, deberá señalarse en el mismo las consideraciones fácticas y jurídicas que permitan establecer la inminencia de la medida que hace imposible agotar los procedimientos ordinarios de contratación por licitación pública, así como la necesidad los bienes o servicios que serán objeto de contratación por esta modalidad.

En virtud de lo anterior, revisadas las consideraciones del acto objeto de control, no se advierte ninguna consideración fáctica o jurídica que permita determinar que la entidad se encuentre en una situación inminente de urgencia que haga necesario realizar la contratación para atender la situación de calamidad pública declarada mediante el Decreto municipal No 028 de marzo de 20 de 2020, a través de la contratación directa.

Si bien se indica que los actos y contratos a celebrar deben estar dirigidos a conjurar la crisis de salud pública generada por la pandemia, y que posiblemente fue la causa de la situación de calamidad pública generada, ello no es suficiente para dar probado que el Municipio se encuentra en una situación que exija la declaratoria de urgencia manifiesta para toda la contratación que se requiera para atender la pandemia.

Se expone en los considerandos que la administración advierte la necesidad de contar con bienes y servicios, así como la eventual ejecución de obras, necesarios para continuar con la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el COVID-19, sin embargo no se especifica por qué y con base en que se hace dicha advertencia (verbigracia: estudios técnicos o científicos de propagación y posible contagiados, datos estadísticos, número de enfermos, insuficiencia locativa, insuficiencia de inventarios de bienes requeridos, etc.), de manera que conlleve a determinar la necesidad de declarar la urgencia manifiesta de manera generalizada para la contratación de bienes y servicios o para la eventual de ejecución de obras, obras que como se indica en el artículo 42 deben tener la característica de inmediato futuro.

No motivar en debida forma el acto que declara la urgencia manifiesta, estando obligado a ello, como lo dispone el segundo inciso del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, desconoce el principio de la contratación pública de legalidad, que impone sujeciones, entre otras el cumplimiento riguroso de las formalidades establecidas en la ley, principio que se torna de medular aplicación en la contratación pública dado que es presupuesto de validez de la actuación

¹ <https://dle.rae.es/inmediato>, consultado:6/5/20

contractual en todas sus manifestaciones (precontractual y contractual)²; contratar de manera directa sin existir justificación para ello, violenta también el principio de libre concurrencia, el cual garantiza participar en el proceso de contratación a todos los interesados con posibilidad de ofrecer lo que la entidad demanda³.

Por todo lo anterior, se considera que: i) en el acto objeto de revisión no existe una motivación expresa sobre las circunstancias fácticas que conlleve a determinar que los bienes y servicios, u obras a contratar para atender la pandemia COVID-19, se deban efectuar a través de la contratación directa. ii) no existe manifestación que permita al menos evidenciar que con los mecanismos jurídicos ordinarios con que cuentan las autoridades municipales, no se pueden atender las situaciones de vulnerabilidad generadas por el COVID-19, sin tener que recurrir a la urgencia manifiesta.

El acto objeto de control adolece de motivación suficiente, que justifique la contratación directa conforme lo señala el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

“ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA aquí decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.”

Si bien, ni en las consideraciones del acto ni en su parte resolutive se justifican dichos traslados, lo cierto es que, de la redacción del artículo se puede establecer que dicha orden quedó sujeta solo a los traslados que se requiera para atender la atención de la pandemia COVID-19. Así, en el acto que ejecute dicha decisión deberá justificar lo pertinente.

Por otro lado, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, establece que se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad estatal.

Sin embargo, se reitera que en el presente asunto no se decide sobre la legalidad de determinado traslado presupuestal, y que será el Alcalde o el respectivo ordenador del gasto quien deba responder en su oportunidad por los traslados que se realicen.

“ARTÍCULO CUARTO: Remitir este Acto Administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de urgencia manifiesta, a la Contraloría General de Cundinamarca y a la Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y lo señalado en la Circular CGR No.06 del 19 de marzo de 2020.”

Así, con dicha decisión se ordena atender las disposiciones legales mencionadas.

“ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

Norma que se encuentra ajustada a la Ley, específicamente a lo dispuesto en la Ley 4 de 1913 artículo 53 que señala que la ley principiará a regir en el día señalado en la misma.”

² Mejía Mejía, Álvaro. “REGÍMENES ESPECIALES DE CONTRATACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO”. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, 2017, p.333

³ Ibídem, p.338

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136, núm. 14 del art. 151; y 185, de la Ley 1437 de 2011, corresponde a esta Sala Plena, en única instancia, efectuar el Control Inmediato de Legalidad de las medidas de carácter general proferidas por el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los municipios que lo conforman, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de excepción.

Como quiera que el presente asunto versa sobre un acto administrativo expedido por una entidad del orden Municipal perteneciente al Departamento de Cundinamarca, como concretamente lo es la Alcaldía del Municipio de Guachetá, se colige que es esta Corporación la llamada a conocer del asunto.

2. MARCO CONCEPTUAL DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

2.1. Génesis y causas que dieron origen al Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia (C.P.) consagra tres estados de excepción: Guerra exterior, conmoción interna y emergencia. El propósito del constituyente es el de distinguir los escenarios de la normalidad y de la anormalidad, dejando claro que inclusive este último se sujeta al imperio de la Constitución.

En tal sentido, la respuesta que el ordenamiento ofrece a la situación de anormalidad es jurídica, aunque su naturaleza, estructura y limitaciones revistan una particularidad que se explica por el fenómeno al cual se remite. Los tres estados de excepción tienen notas comunes que se ponen de relieve en los siguientes principios que, de distinta manera, expresan una misma idea central. Los estados de excepción se definen, por contraste, a partir de la normalidad, y, en términos teleológicos, como dispositivos institucionales para retornar a ella.

2.1.1. Principio de taxatividad o *numerus clausus*⁴ de circunstancias extraordinarias

Las alteraciones de la normalidad que constituyen el régimen de excepción, son únicamente las previstas en la Constitución, a saber:

⁴ Del latín, número limitado o relación cerrada.

- Guerra exterior (estado de guerra exterior).
- Grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (estado de conmoción interna).
- Perturbaciones graves e inminentes, del orden económico, social y ecológico del país, o hechos que constituyan grave calamidad pública (estado de emergencia).

2.1.2. Principio de formalidad

El ingreso a la anormalidad y la superación de esta situación, se producen en virtud de una declaración – decreto suscrito por el Presidente y los Ministros -, la cual persigue: (1) notificar a la población el ingreso a la anormalidad; (2) expresar la verificación de un hecho habilitante de un estado de excepción, en cuya virtud el Presidente podrá expedir Decretos-Legislativos y restringir los derechos; (3) poner en acción los controles políticos (Congreso) y jurídico (Corte Constitucional) sobre la actuación del Gobierno.

2.1.3. Principio de proporcionalidad

El uso de los poderes excepcionales debe comportar el mínimo sacrificio posible, compatible con la situación extraordinaria y la necesidad de conjurarla, del régimen constitucional ordinario. Por consiguiente:

1. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
2. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público;
3. El ejercicio de las facultades será sólo el necesario para enfrentar eficazmente la anormalidad;
4. Los decretos-legislativos deben guardar una relación de estricta causalidad con la anormalidad y su resolución;
5. Las medidas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos;
6. La duración de los estados está temporalmente definida;
7. El presidente y los ministros, responderán por los abusos que cometan al hacer uso de las facultades excepcionales.

2.1.4. Principio democrático

Durante los estados de excepción, el Congreso conserva la plenitud de sus funciones normativas y de control. Si bien la técnica que sustenta la legitimidad democrática se invierte – las medidas primero se expiden bajo la forma de decretos -, la misma se reconstituye con posterioridad con ocasión del control constitucional – Corte Constitucional – y político – Congreso.

La vigencia del principio democrático, llevó a la Corte Constitucional a limitar el ámbito de la anormalidad, recurriendo a categorías y conceptos propios de la teoría de sistemas:

"El ámbito de las instituciones de la anormalidad se reserva para aquellas perturbaciones que puedan poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tenga la posibilidad de amenazar con superar el límite crítico. La función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso".

2.2. Del Control a los Poderes del Ejecutivo

2.2.1. Control político

Los estados de excepción si bien no interrumpen el funcionamiento de la Rama Legislativa, asambleísta o del concejo, pues estas instituciones democráticas, conservan a plenitud sus atribuciones Constitucionales, por lo que, en cualquier época, puede reformar o derogar aquellos actos que el ejecutivo haya proferido bajo el estado de excepción.

En caso de guerra exterior, la reforma o derogación de los decretos legislativos por parte del Legislativo, requieren el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara (C.P. art. 213).

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, entre otros propósitos, a fin de examinar el informe motivado que habrá de presentar el presidente sobre las razones que determinaron la declaración (C.P. art. 213).

Tratándose del estado de emergencia, el Congreso examinará el informe motivado presentado por el Gobierno y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia

y oportunidad de las medidas adoptadas (C.P. art. 215). Dentro del año siguiente a la declaratoria de la emergencia, el Congreso podrá derogar, modificar o adicionar los decretos dictados, inclusive en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno.

2.2.2. Control judicial

A voces de los artículos 214-6 y 215 – párrafo de la C.P. -, el ejecutivo enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades excepcionales, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Lo anterior encuentra su regulación en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3. DE LA PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

Habiendo delineado de manera general el panorama teórico sobre el cual se fundamenta la acción de Control Inmediato de Legalidad, resulta pertinente aplicar aquellos postulados a la luz de la cuestión concreta.

Así las cosas, cuando se atiende a la lectura del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es factible apreciar que aquella disposición presenta la tipología de actos que son sujetos del medio de control que acá ocupa a esta Sala, y precisamente tienen que ver con aquellos actos administrativos de carácter general proferidos en el ejercicio de función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos de los Estados de Excepción. Ergo, se deben analizar estos elementos con el fin de verificar si en el presente caso aquellos se hacen presentes.

(i) El acto administrativo es de carácter general

Al observar el contenido del acto administrativo controlado, no hace falta realizar un extenso y farragoso análisis para dar cuenta que, si se presta atención a los sujetos receptores de la voluntad administrativa, salta a la vista que se trata de un acto de carácter general dentro del orden territorial, toda vez que las determinaciones adoptadas no se orientan a producir efectos jurídicos para un sujeto determinado, por lo que se está ante una expresión impersonal y objetiva de grado territorial.

(ii) Se produce en ejercicio de función administrativa

Esta noción, de entidad constitucional, yace presentada en el artículo 209 Superior, y permite entrever que la función administrativa es un elemento dogmático que permea a todo el accionar del Estado, cuyo fin se orienta a propender por la satisfacción del interés general.

Cuando se examina el Decreto 029 del 24 de marzo de 2020, a la luz de la citada disposición constitucional, se puede colegir que efectivamente la determinación de decretar la urgencia manifiesta en el Municipio de Guachetá y posibilitar acudir al mecanismo de selección de contratación directa, es una medida que se permite implementar la administración territorial en pro de la consecución del interés general.

Basta con atender a las consideraciones que integran al acto objeto de control para advertir que el mismo desarrolla todo un recuento fáctico de la situación de salubridad que aqueja a Colombia. En igual sentido, refiere las distintas medidas que se han adoptado con el fin de superar la crisis, expresando para el efecto haber expedido el decreto 025 del 17 de marzo de 2020 declarativo este, de la situación de calamidad pública.

A su turno, acudió a la lectura de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para considerar que estaba ante un escenario en los términos descritos por el legislador como urgencia manifiesta, toda vez que para hacer frente a la situación de salubridad que originó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, necesitaba adoptar acciones, en materia contractual, expeditas.

De aquel contexto nace el acto sometido a control, el cual es una clara representación de la adopción de medidas en expresión de la función administrativa por cuanto en esta situación se está decretando la urgencia manifiesta en el Municipio e igualmente se establece la posibilidad de acudir al mecanismo de selección de contratación directa, y efectuar los traslados presupuestales necesarios para, con ayuda del sistema de compra pública, hacer frente al escenario COVID-19.

(iii) El acto controlado es un desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción

La posición asumida por la Sala Plena de esta Corporación, ha establecido que se torna imperativo avistar un desarrollo expreso de algún Decreto Legislativo para aceptar proceder a efectuar el control inmediato de legalidad.

En otras palabras, la lectura que se le ha dado al tema, permite entrever que, en virtud del artículo 136 del CPACA, este medio de control se activa únicamente, bajo la faceta de análisis, cuando se presente un escenario demarcado por el desarrollo de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Excepción.

Bajo aquella óptica, a grandes rasgos, la determinación unilateral de la voluntad de la administración municipal emana como producto del Decreto 417 de 2020, los Decretos 140 del 16 de marzo de 2020 proferido por la Gobernación de Cundinamarca y 025 del 17 de marzo de 2020 proferido por esta autoridad municipal declarativos estos, de la situación de calamidad pública en Guachetá.

Específicamente se realizó especial atención al hecho de que, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020⁵ declaró el estado de excepción llamado *“Estado de emergencia económica, social y ambiental en todo el territorio nacional”*.

Bajo tal entendido, desde la perspectiva adoptada por la Sala Plena de esta Corporación se tiene que, si bien el Decreto 029 del 24 de marzo de 2020 realiza una alusión al Decreto Legislativo en virtud del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ello por si solo no basta para predicar la plausibilidad de surtir el control en los términos del artículo 136 del CPACA, por cuanto se hace imprescindible que de forma expresa e inconfundible se aluda en particular a un Decreto Legislativo dictado como desarrollo del Estado de Excepción lo cual, en este caso, no sucedió.

Por ende, aunque el acto controlado invocó al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no desarrolló ningún Decreto Legislativo y ello genera que, desde la perspectiva asumida por esta Sala, se extraña un elemento trascendental, esencial e imperativo para aceptar la procedibilidad del estudio.

⁵ Decreto publicado el 18 de marzo de 2020. Certificado del Jefe de Sistemas de la Imprenta Nacional.

Puede entenderse entonces que son distintos escenarios el que se da en virtud de; (i) aquel acto administrativo que contiene unas determinaciones concordantes con los motivos que originaron el Estado de Excepción pero que no desarrolla concretamente ningún Decreto Legislativo y por ende no es controlable por vía del medio concebido en el artículo 136 de la Ley 1437 e 2011, a aquel escenario donde (ii) el acto es una verdadera expresión del desarrollo de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que puede y debe ser analizado por intermedio del Control Inmediato de Legalidad.

Como quiera que la presente situación se enmarca dentro del primer escenario, se colige que no resulta procedente ejercer frente al mismo el control inmediato de legalidad y con ello realizar algún pronunciamiento de fondo, razón por la que se deberá declarar improcedente el trámite acá estudiado.

4. CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS FRENTE AL DECRETO 029 DEL 24 DE MARZO DE 2020

A la luz de la interpretación acogida por la Sala Plena, no puede ser factible proceder a ejercer el control inmediato de legalidad en este caso como quiera que si bien, el Decreto 029 del 24 de marzo de 2020, hizo alusión al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se determinó el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, no desarrolló ninguno de los Decretos Legislativos expedidos al amparo del Estado de Excepción, motivo por el cual se puede advertir la ausencia de uno de los presupuestos de ocurrencia necesaria para que proceda el medio de control previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, se debe decir que en virtud de la decisión de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca contenida en el Acta No 9 del 30 y 31 de marzo de 2020 y conforme al Acuerdo 020 del 11 de mayo de 2020⁶ el presente fallo será suscrito por la Magistrada ponente y el Presidente de la Corporación, quien para este caso, teniendo en cuenta que la suscrita ocupa actualmente el cargo de Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, será el Vicepresidente.

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

⁶ "Por el cual se adopta el protocolo de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica"

RESUELVE

Primero. DECLÁRESE IMPROCEDENTE, el medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto 029 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Guachetá, Cundinamarca, conforme a los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo.

Segundo. Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación notifíquese la presente providencia al Alcalde del Municipio de Guachetá, Cundinamarca, Jeffer Manuel Siatoba Barbosa al correo electrónico alcaldia@guacheta-cundinamarca.gov.co; al Agente Delegado del Ministerio Público el Dr. Nairo Alejandro Martínez Rivera Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos, asignado al Despacho a la dirección electrónica nmartinez@procuraduria.gov.co, adjuntándoles copia de la presente providencia, y asimismo fíjese la presente providencia en la web www.ramajudicial.gov.co para que la misma sea puesta conocimiento de la ciudadanía en general

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutida y aprobada en la Sala Plena virtual de la fecha



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Ponente



LUIS GILBERTO ORTEGON ORTEGON
Presidente (E)