

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 182

Villavicencio, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 168 DEL 21 DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE
VILLAVICENCIO

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00111-00

I. ANTECEDENTES

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Villavicencio el día 25 de marzo de 2020 remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto No. 168 del 21 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación, correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Conforme con lo señalado en el Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad, razón por la cual, se remitió el presente asunto vía correo electrónico para que se le imprima el trámite correspondiente, conforme a lo previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 215, faculta al Presidente de la República para que 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, con la firma de todos los ministros, declarare 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, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá 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.

A través de la Ley 137 de 1994 *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, se desarrolló el anterior mandato constitucional, disponiendo en el artículo 20 el control de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, 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.

En ese orden, la Ley 1437 de 2011 incluyó dentro de los medios de control que conoce la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el control inmediato de legalidad en los mismos términos en los que se previó en la Ley 137 de 1994, confiriendo su conocimiento en única instancia a los Tribunales Administrativos 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.

El Consejo de Estado ha señalado que para que sea procedente el control inmediato de legalidad, se deben observar los siguientes presupuestos¹:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 31 de Mayo de 2011, Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Ministerio de la Protección Social, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que el Alcalde del Municipio de Villavicencio expidió el Decreto No. 168 del 21 de marzo de 2020², el cual tiene como objeto declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Villavicencio para atender la emergencia, prevenir y contener la pandemia del virus COVID-19 en el Municipio, con la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, se imparte la instrucción de celebrar contratos vía directa para que permitan atender la emergencia y prevenir el contagio del virus COVID-19 en el Municipio y se ordena los traslados presupuestales que se requieran para garantizar la ejecución de las medidas que permitan superar la emergencia.

Igualmente, se advierte que como fundamento legal se citó lo siguiente:

- Constitución Política de Colombia **artículos 2** *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*, **49** *“Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.”* y **366** *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”*

² *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta”*

- Derecho a la salud contenido en el bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011 y Ley 1751 de 2015.
- Ley 9 de 1979 *“Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”*, artículo 564 *“Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.”*.
- Parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3. del Decreto 780 de 2016 *“Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.”*
- Numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001 **“COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS.** (...) Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.”.
- Ley 1801 de 2019-Código Nacional de Seguridad y Convivencia artículo 202 **“COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.”**
- Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y de la Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país.
- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y de la Protección Social declaró la emergencia sanitaria.

- Ley 80 de 1993 artículos 3 “DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL”, 42 “DE LA URGENCIA MANIFIESTA” y 43 “DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.”
- Literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 “**Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: a) Urgencia manifiesta;”
- Circular 6 del 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República.

En ese orden de ideas, conforme al contenido del acto administrativo objeto de análisis, se advierte que el mismo no fue expedido con fundamento en el estado de emergencia económico, social y ecológico en todo el territorio nacional en virtud de la pandemia por el COVID-19, declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, o en atención a los Decretos que posteriormente fueron emitidos por el Gobierno Nacional con ocasión a la declaratoria de emergencia, *contrario sensu*, se observa que se expide con fundamento en las facultades ordinarias y algunas extraordinarias que prevé la legislación colombiana para los Alcaldes y Gobernadores ante situaciones de emergencias o epidemias que se asemeja al caso que se vive en la actualidad, expedidas con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción.

Lo anterior, en atención a que el Decreto de marras se expidió con fundamento en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que establece la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta cuando se cumplan los requisitos que la misma norma establece en los siguientes términos:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

Sin que se evidencie la adopción de alguna medida extraordinaria decretada por el Gobierno Nacional, pues la norma en comento permite la contratación directa de bienes y servicios para conjurar la emergencia y los traslados presupuestales ordenados en el Decreto objeto de estudio, de tal forma que el acto enviado a control no deviene propiamente del estado de excepción decretado por el Presidente de la República ni de los decretados legislativos desarrollados, por el contrario, corresponde a las atribuciones legales ordinarias conferidas a las entidades estatales.

Sumado a las medidas sanitarias preventivas que adoptó el Ministerio de Salud y Protección Social y la normativa general que establece la protección al derecho a la salud, la sanidad y la salubridad pública.

Por consiguiente, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto 168 del 21 de marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, al no cumplirse con el requisito de expedirse con el fin de desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, razón por la cual, se abstendrá de avocar su conocimiento.

Lo anterior, no es óbice para que el acto administrativo pueda ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico-Ley 1437 de 2011, no así por el mecanismo jurídico previsto por la Constitución y la Ley para examinar los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, pues este último mecanismo tiene un alcance limitado para efectos de su procedencia.

En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE DE AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 168 del 21 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio, por las razones expuestas en la parte motiva de

esta providencia.

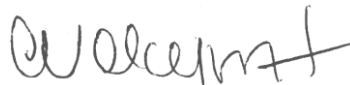
SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE esta providencia al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

TERCERO: Por Secretaría, **COMUNICAR** el presente auto al Alcalde del Municipio de Villavicencio.

CUARTO: Por Secretaría, **INFÓRMESE** a la comunidad la presente decisión a través del sitio Web de la Rama Judicial, el Twitter del Tribunal Administrativo del Meta @TADMETA y en la página web de esta Corporación www.tameta.gov.co.

QUINTO: Por **secretaría**, ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y Cúmplase,



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada