

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA”
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a estudiar si en el caso en particular es dable adelantar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto 031 de 23 de marzo de 2020 “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guasca Cundinamarca”, expedido por el alcalde de dicho municipio.

1. Antecedentes

1°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 1° del Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”, dispuso exceptuar de la suspensión de términos adoptada por dicha Corporación en los Acuerdos PCSJA 20-11517, 11521 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 que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el numeral 8° del artículo 111, 136 y numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO:	DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

2°. Mediante correo electrónico recibido por la Secretaría General de esta Corporación, se remitió por la Alcaldía Municipal de Guasca el Decreto No. 031 de 23 de marzo de 2020 "por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guasca Cundinamarca", para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. Trámite del control inmediato de legalidad

1°. Una vez sometido a reparto, en Auto de 31 de marzo de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente asunto, disponiendo sobre la notificación al señor Alcalde Municipal de Guasca y al señor Agente del Ministerio Público, la publicidad de dicho acto, la práctica de pruebas y la participación de terceros interesados, así como darle el trámite señalado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

2°. Dentro del término señalado en la Ley, se corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público con el fin que rindiera el concepto correspondiente.

3°. La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sesión del 13 de julio del 2020 dispuso como subregla, la declaración de improcedencia del medio de control, cuando el acto administrativo sometido a control, se encuentre bajo los siguientes parámetros:

PRIMERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca normas ordinarias (ej. 1521 de 2012) De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

EXPEDIENTE No.	25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO:	DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

SEGUNDA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca el Decreto 417 y normas ordinarias. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

TERCERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio invoca el Decreto 417 y decretos que no son legislativos. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL: (1) Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"; (2) Decreto 420 de 18 de marzo 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-19"; y (3) Decreto 457 de del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público".

3. Intervenciones

3.1. Contraloría de Cundinamarca

Si bien la Contraloría de Cundinamarca presentó escrito, en el mismo se concluye que no es posible elevar concepto dentro del trámite de control inmediato de legalidad, fundado en que las competencias del ente de control están sujetas a la vigilancia y control de los recursos públicos que, para el caso en particular, atiende las funciones previstas en el artículo 272 de la Constitución Política de Colombia frente al control posterior y selectivo que adelanta dicho órgano de control a través de la realización de auditorías, así como los artículos 42 y 43 de la Ley 42 de 1993 sobre urgencia manifiesta, mas no a pronunciarse frente a la legalidad de los actos administrativos de las entidades públicas.

EXPEDIENTE No.	25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO:	DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

No obstante, la urgencia manifiesta por calamidad es un hecho notorio y de conocimiento público a nivel nacional, por lo que debe presumirse que las motivaciones atienden a esta razón, siendo competencia de las Contralorías establecer si la contratación que se hace atiende las necesidades de urgencia, evidenciando que el Decreto 031 de 2020 acoge y atiende el marco dispuesto en los Decretos 417 y 461 de 2020.

4. Concepto del Ministerio Público

Luego de hacer referencia al Estado, sus elementos y sus fines y el Estado Social de Derechos por el que optó el constituyente de 1991; los estados de excepción; los poderes que se asignan al gobierno nacional y las normas que al amparo del mismo, y para conjurar sus causas o impedir que se agraven, se dictan y sus desarrollos y su control; el control inmediato de legalidad; la metodología que, dados los alcances del control inmediato de legalidad, considera que el Decreto sometido a examen es susceptible de control automático de legalidad pues para su expedición se invocaron las disposiciones por medio de las cuales el Gobierno Nacional decretó la emergencia económica, de manera específica el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Al hacer mención a la parte considerativa del Decreto bajo examen, resaltó dentro de las disposiciones allí contenidas el artículo 42 de la Ley 80 de 1998, disposición que luego de la expedición del artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 permite decretar la urgencia manifiesta que es un instituto que permite flexibilizar las condiciones en que, de ordinario y por razón del carácter de vinculante, que lo aleja de los principios y lo acerca a las reglas, tiene el principio de transparencia, que impone la selección objetiva de contratistas a través de procesos de selección públicos.

Como una regulación que tiene unas finalidades encaminadas a garantizar la continuidad del servicio en el marco de unas situaciones especiales, relacionadas con los estados de excepción, de calamidad pública, de hechos constitutivos de fuerza

EXPEDIENTE No.	25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO:	DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

mayor o de desastres y cuando se trate de situaciones que impidan acudir a procedimientos de selección; el procedimiento previsto en la ley indica que debe expedirse un acto administrativo motivado.

El haberse invocado esta disposición pudiera llevar a concluir que, por tratarse de una potestad de la cual están investidas las autoridades facultadas para celebrar contratos, contenida en el Estatuto de Contratación, vigente desde 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007, el recurrir a dicha figura no podría de manera automática vincularse y tenerse como amparada bajo la vigencia de la emergencia decretada por el Decreto 417 de 2020.

A pesar de lo anterior, debe observarse que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 440 del 20 de marzo 2020 que en su artículo 7º frente a la contratación de urgencia manifiesta, la que introdujo una modificación esencial a la regulación de la figura de la urgencia manifiesta, al establecer una presunción consistente en que la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, da por cumplido el presupuesto o condición para declarar la urgencia manifiesta.

La consecuencia de ello, es que debe entenderse el acto objeto de control comprendido o amparado bajo las normas de la emergencia decretada por el Gobierno Nacional, pues por un lado, para el momento en que se expidió ya se había proferido el Decreto 440 de 2020 que, como norma con fuerza de ley, ha suspendido en lo que le fuere contraria los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y por ende su aplicación es prioritaria, y que en el presente asunto tendría aplicación aún en el caso que no se le hubiere invocado de manera expresa, conclusión que se reafirma si se tiene en cuenta, en su conjunto, la motivación del referido Decreto del orden municipal.

Como se ha considerado que la decisión de declarar la urgencia manifiesta estuvo fundamentada en el hecho de que mediante Decreto 417 de 2020 se decretó el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el acto es objeto de control que se cumple a través del inmediato de legalidad y en el caso debe considerarse que respecto

EXPEDIENTE No.	25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO:	DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

de la competencia, fue dictado por el Alcalde municipal de Guasca-Cundinamarca, que en términos del número 3 del artículo 315 de la Carta, debe "3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representarlo judicial y extrajudicialmente, 1 de la letra d) de artículo 91 de la Ley 136 de 1994, de la manera en que quedó luego de que se dictó el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a saber: "artículo 91 [...] d) En relación con la Administración Municipal: 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente..." y 1 y 4 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, a saber: "Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º: 1º La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso [...] 3 [...] b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales..."

Así las cosas, el Decreto objeto de control se ajusta a las normas sustantivas que lo regulan pues se trata de una disposición expedida bajo las reglas del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con las variaciones introducidas por artículo 7º. del Decreto Legislativo 440 de 2020, que prevé una especie de presunción cuando quiera que se decreten situaciones relacionadas con los estados de excepción, en consecuencia.

Se trata de una disposición cuya motivación es auténtica, los considerandos invocados son ciertos pues, a no dudarlo, se trata de las situaciones vinculadas con el estado de excepción que las mismas normas establecen presumirse para efectos del decreto de urgencia manifiesta.

No presenta cuestionamiento por vicio alguno respecto de los fines para los cuales fue expedido, pues tal como se expuso, se entiende dictado para contratar de manera exclusiva obras, bienes y servicios necesarios para atender, controlar y/o superar situación directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia

EXPEDIENTE No.	25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO:	DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

COVID-19 (Coronavirus), aspectos que haya su soporte en la regulación del artículo 7° del Decreto 440 de 2020.

Por último, el Decreto examinado está estructurado de tal forma que contiene una motivación y una determinación y dado que no hay exigencias especiales o adicionales como autorizaciones o aprobaciones, debe considerarse que, desde el punto de vista formal, cumple con los requisitos para su legalidad.

5. Antecedentes administrativos

En escrito aparte, el municipio de Guasca – Cundinamarca señaló como antecedentes administrativos del acto contralado, los siguientes:

- Ley 80 de 1998 – artículo 11 No. 3 literal b “de la Competencia para dirigir licitaciones y para celebrar contratos otorgadas a los gobernadores, alcaldes Distritales y Municipales.
- Artículo 42 de la Ley 80 de 1990, que establece los parámetros y requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta.
- La Resolución 485 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y la protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Virus COVID 19 y adopto medidas para hacerle frente al virus.
- El Decreto 417 de fecha 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica, generada por la pandemia COVID 19 (coronavirus).
- Decreto 137 de fecha 12 de marzo de 2020, Mediante el cual el Gobernador de Cundinamarca, declaró la alerta amarilla, con el fin de mitigar los diferentes factores del riesgo, que se pueden generar por la pandemia.
- El Decreto 140 de fecha 16 de marzo, mediante el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en el departamento.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

- El Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, párrafo primero del artículo primero, el cual dispone que, en materia de orden público, las disposiciones de los gobernadores, alcaldes distritales y municipales deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. 8. Correo electrónico remitido por el Ministerio del Interior, mediante el cual se avaló la expedición del mencionado acto administrativo, el cual se adjunta a la presente.
- Las diferentes decisiones adoptadas por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, cuyas actas se aportan al presente documento, a saber: Actas Nros. 2 de 20 de marzo, Nro. 3 de 21 de marzo, Nro. 4 de 23 de marzo y Nro. 5 de 21 de marzo.
- Correo electrónico de 6 de abril de 2020, remitido por el Ministerio del Interior al municipio de Guasca – Cundinamarca

Se allegó por el municipio tanto las actas del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo como el correo electrónico antes anunciado.

6. Consideraciones

6.1. Marco jurídico del Control Inmediato de Legalidad

1º. El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos en los previstos en los artículos 212 y 213 – Guerra exterior y conmoción interior – que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. La norma en mención ha dispuesto lo siguiente:

“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

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

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.

(...)." (Subrayado fuera de texto)

2°. El Capítulo IV de la Ley 137 de 1994 reglamenta de manera especial lo correspondiente al estado de emergencia económica, social y ecológica. Dicha ley prevé, igualmente, en su artículo 20¹ ibídem el control de legalidad sobre 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.

3°. Sobre las características del control automático de legalidad respecto de las medidas antes mencionadas, se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado al decir que:

"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

¹ "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.

Inciso 3o. INEXEQUIBLE." (Subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con 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) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) 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.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se 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.

c) 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.

d) 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.

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarciso Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

de carácter general. **De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.** Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."⁵

En providencia más reciente, ha dicho la misma Corporación que:

"De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado,

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1995-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los plurimencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

“ARTICULO 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”.

La Corte Constitucional[1] al revisar la constitucionalidad de la referida disposición, recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales; en particular consideró lo siguiente:

“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.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

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 ilegales" (Negrillas y subrayado de la Sala).

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación[2], la Ley 137 de 1994 pretendió "*instaurar un mecanismo de control 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 excepción*"[3]."⁶

6.2. Competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen

El acto materia de revisión es el Decreto No. 031 de 2020, cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

"DECRETO No. 031 DE 2020

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena. Exp. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA). Sentencia de 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

(MARZO 23)

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA

El Alcalde del Municipio de Guasca Cundinamarca, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993, y

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, preceptúa: "... 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."
2. Que el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, dispone: "Son atribuciones del alcalde: Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. (...)".
3. Que el numeral 3 del artículo 315 de la Carta Política, preceptúa: "Son atribuciones del alcalde: Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;
4. Que el literal b) del numeral 3 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, señala: "DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.: (...)
5. A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.
6. Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, indica: "DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección.
La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.
PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuéstales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente."
7. Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de fecha doce (12) de marzo del año dos mil veinte (2020), declaró la

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

8. Que de acuerdo con lo señalado en el artículo 1 del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que (i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y (ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

9. Que ante la identificación del nuevo Coronavirus COVID 19 desde el 7 de enero de 2020 se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional- ESPII por parte de la Organización Mundial de la Salud - OMS.

10. Que con la expedición del Decreto 417 de fecha diecisiete (17) de marzo del año dos mil veinte (2020), el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social, generada por la pandemia COVID - 19 (Coronavirus), haciendo necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo en el sector salud, y mitigar los efectos económicos enfrentados por el país.

11. Que mediante la expedición del Decreto No. 137 de fecha doce (12) de marzo de la presente anualidad, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca, con el fin de mitigar los diferentes factores de riesgo, que se pueden llegar a presentar como consecuencia de la presencia de la enfermedad respiratoria producida por el virus COVID-19.

12. Que el Gobernador de Cundinamarca, a través del Decreto No. 140 de fecha dieciséis (16) de marzo del año dos mil veinte (2020), declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, con el propósito de tomar las medidas urgentes para prepararse ante la inminencia de la materialización del riesgo en la jurisdicción del Departamento; además de prevenir y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de vida de la población que se encuentra en el territorio.

13. Que mediante Decreto No. 030 calendado el día 21 de marzo del año dos mil veinte (2020), el Alcalde Municipal, declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Guasca Cundinamarca, con el fin de para adelantar las acciones en la fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente a la pandemia COVID-19 (Coronavirus).

14. Que el Consejo de Estado, respecto de la urgencia manifiesta, considera :“(...) Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse 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

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

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. Que pese a las múltiples acciones y esfuerzos de los Gobiernos Nacional, Departamentales y locales, en controlar la expansión del virus COVID- 19, esta pandemia continua su rápida propagación, razón por la cual es necesario efectuar actuaciones que permitan generar respuestas expeditas y/o inmediatas tendientes a satisfacer y/o contralar las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que se puedan presentar con ocasión de la mencionada pandemia.

15. Que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, emitió Comunicado de fecha diecisiete (17) de marzo de la presente anualidad, relacionado con la contratación de urgencia manifiesta, con ocasión a la pandemia generada por el COVID-19, indicando el procedimiento a seguir para la declaratoria de tal urgencia.

16. Que mediante Circular 06 de fecha diecinueve (19) de marzo del año dos mil veinte (2020), emitida por el Contralor General de la República, se emitieron recomendaciones a los representantes legales y a los ordenadores del gasto de las entidades públicas, frente al cumplimiento de las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta.

17. Que mediante correo electrónico remitido por el Ministerio del Interior de fecha 23 de marzo del año 2020 el ministerio manifestó lo siguiente: "De acuerdo, a lo estipulado en el Decreto 420 de 2020, y conforme a lo establecido en los Decretos 029, 030, 031 de 2020 de la Alcaldía municipal de Guasca, es pertinente mencionar que cumple con las medidas de prevención y protección frente a la emergencia sanitaria a raíz del COVID-19."

Por lo anteriormente expuesto, el Alcalde del Municipio de Guasca Cundinamarca,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA, en el Municipio de Guasca Cundinamarca, con el propósito de atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia COVID-19 (Coronavirus).

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo señalado en el artículo que precede, acúdase a la figura de urgencia manifiesta, regulada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, con el objeto de contratar UNICAMENTE obras, bienes y servicios necesarios para atender, controlar y/o superar situación directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19 (Coronavirus).

ARTÍCULO TERCERO: Con el propósito de atender las necesidades y los gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA, se podrán efectuar las actuaciones presupuétales requeridas.

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 de Cundinamarca, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

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

Del texto antes transcrito se advierte lo siguiente:

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

1°. El Decreto 031 de 2020 se trata de un acto de carácter general.

2°. El acto señalado se encuentra fundado en el ejercicio de funciones administrativas y como autoridad de policía, tal como lo prevén los numerales 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, así como los artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993, que autoriza a los alcaldes municipales a celebrar contratos a nombre de la respectiva entidad.

3°. El objeto del acto es la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio.

4°. El acto objeto de control se sustenta en las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia

“ARTICULO 2o. 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.

(...)

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (...)" (Subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

- Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

"ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

(...)

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

(...)

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

(...)

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.

- Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"
- Reglamento Sanitario Internacional

"Artículo 1.

Definiciones 1. En la aplicación del presente Reglamento Sanitario Internacional (en adelante el «RSI» o el «Reglamento»):

(...)

«emergencia de salud pública de importancia internacional» significa un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada;(…)"

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

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

- Decreto 137 de 12 de marzo de 2020 "por el cual se declara la alerta amarilla, se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus – COVID 19 en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"

"ARTICULO PRIMERO. Declarar la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca."

- Decreto No. 140 de 16 de marzo de 2020 "por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"

"ARTICULO PRIMERO. DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Departamento de Cundinamarca, conforme a la parte considerativa de! presente decreto, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19)."

De igual forma, se refiere el Decreto controlado lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia emitida dentro del expediente Rad. 14275 de 27 de abril de 2006.

Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, al decir sobre la urgencia manifiesta que:

"(...) Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse 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. Que pese a las múltiples acciones y esfuerzos de los Gobiernos Nacional,

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Departamentales y locales, en controlar la expansión del virus COVID- 19, esta pandemia continua su rápida propagación, razón por la cual es necesario efectuar actuaciones que permitan generar respuestas expeditas y/o inmediatas tendientes a satisfacer y/o contralar las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que se puedan presentar con ocasión de la mencionada pandemia.(...)"

Además, se funda en el comunicado de 17 de marzo de 2020, emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente⁷ y la Circular 06 de 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República. ⁸

De las normas antes descritas, se resalta para efectos del estudio del control correspondiente lo previsto en el Decreto 417 de 2020 de declaratoria de Estado de Excepción, el cual dispuso una serie de medidas, dentro de las cuales se encuentra la siguiente:

“Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”

Si bien en su parte motiva se hace referencia al Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declara el Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional, así como normas ordinarias, no por ello debe entenderse que el mismo es objeto del medio de control de previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que allí no se regula ninguna materia en particular.

⁷ https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/comunicado_covid_19.pdf

⁸ <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1768170/Circular+N.6.PDF/04bdc71c-9b4d-42c2-86fd-87db435d2efe>

EXPEDIENTE No.	25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO:	DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	DECLARA IMPROCEDENTE

No obstante, el Decreto 031 de 2020 puede ser susceptible de control judicial ante esta jurisdicción a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, así como el control por vía de observaciones que formule el Gobernador a los actos de los alcaldes municipales por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad, a los que hacen referencia los artículos 137, 138 y 151-5 de la Ley 1437 de 2011.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 en consonancia con lo previsto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 13 de julio del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y, por ende, abstenerse el Tribunal de asumir dicho control a través de una decisión de fondo respecto del Decreto 031 de 23 de marzo de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Guasca – Cundinamarca.

Por último, conforme a lo decidido en la sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, se aprobó que, dadas las circunstancias excepcionales, una vez surtida la sala virtual y aprobada la providencia, ésta será firmada únicamente por el magistrado ponente y la Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - DECLÁRESE improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y, por lo tanto, **ABSTÍENESE** la Sala Plena de esta Corporación de emitir un pronunciamiento de fondo del Decreto 031 de 23 de marzo de 2020 "por medio

EXPEDIENTE No. 25000231500020200042100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE GUASCA
ACTO: DECRETO 031 DE 23 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUASCA CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Guasca – Cundinamarca”, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE la presente providencia a los sujetos procesales por el medio más eficaz, y a la comunidad, se dispone **PUBLICAR** la presente decisión en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previas las constancias a que haya lugar.

La presente providencia se suscribe por el magistrado y la señora Presidenta del Tribunal, conforme a las reglas adoptadas por la Sala Plena de la Corporación, en el propósito de satisfacer el principio de economía procesal, tal como aparece consignado en el Acta correspondiente a la Sesión del 31 de marzo de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DISCUTIDO Y APROBADO EN SESIÓN DE LA FECHA. ACTA No.



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta