

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: No. 25000-23-15-000-2020-01093-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO 056 DE 2020
AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE SILVANIA –
CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad del Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 *“por medio del cual se extiende el periodo de declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Silvania del departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Silvania – Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La señora Alcaldesa del Municipio de Silvania – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 *“por medio del cual se extiende el periodo de declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Silvania del departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1. Previo reparto, en auto del 28 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control automático de legalidad de la referencia y se dispuso: i) notificar y correr traslado a la Alcaldesa del municipio de Silvania – Cundinamarca del contenido de la decisión; ii) la fijación de un aviso en la página Web de la Rama Judicial sobre la existencia del proceso; iii) invitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y de Protección Social, Gobernación de Cundinamarca y a la Personería Municipal de Silvania para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correo electrónico del 28 de abril de 2020 se realizaron las notificaciones previstas en el auto por el cual se avocó el conocimiento de asunto.

2.3. En la misma fecha la Secretaría de la Sección envió las invitaciones a las dirigidas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Personería municipal de Silvania.

2.4. La Secretaría fijó el aviso al que se refiere el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el día 29 de abril de 2020 y se desfijó el 13 de mayo de la misma anualidad.

2.5. En correo remitido el 12 de mayo de 2020 la Alcaldesa Municipal de Silvania – Cundinamarca dio respuesta. En la misma fecha se pronunció la Gobernación de Cundinamarca. Las otras entidades invitadas a conceptuar guardaron silencio, y no obran intervenciones de la ciudadanía.

2.6. Mediante auto del 15 de mayo de 2020 el Despacho ponente resolvió: i) incorporar al proceso como pruebas los documentos allegados por la Alcaldía del municipio de Silvania en su escrito de contestación, ii) declarar agotada la

etapa probatoria; y iii) correr traslado a la Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación para que dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, proceda a rendir el concepto.

2.7. El proyecto fue registrado el día 19 de agosto de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3. INTERVENCIÓN ALCALDÍA MUNICIPAL DE SILVANIA

3.1. GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

3.1.1. En escrito del 4 de mayo de 2020, refirió:

La Declaratoria de urgencia manifiesta prevista en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, le permite a la Alcaldesa municipal de Silvania Cundinamarca, agilizar todos los procesos administrativos, contractuales y presupuestales necesarios para participar en la consecución de los fines esenciales del Estado y para la atención de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

3.1.2. En escrito del 12 de mayo de 2020 precisó:

- Teniendo en cuenta que el gobierno nacional había extendido el periodo de cuarentena en todo el territorio nacional, y había tomado medidas estrictas de orden sanitario con el propósito de mitigar los efectos producidos por el COVID 19, la Alcaldesa municipal de Silvania decidió extender el periodo de calamidad pública según Decreto 54 del 17 de abril de 2020, como medida de prevención, mitigación ante efectos sociales, económicos, y de salud que se llegaran a generar en su población.

- La Alcaldesa aplicó lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, lo cual le era imprescindible para dar continuidad a las prestaciones urgentes e inmediatas que le exigía la situación grave de calamidad sanitaria. Eran necesarias facultades excepcionales para ordenar y realizar los traslados presupuestales para amparar la contratación.

3.2. ALCALDÍA MUNICIPAL DE SILVANIA:

- El 17 de marzo de 2020, en Decreto No. 37 de 2020, se declaró la calamidad pública en el municipio de Silvania con el fin de prevenir y mitigar los efectos que se generarían ante un posible brote de la enfermedad Coronavirus (COVID-19). La decisión permitió activar el plan de emergencia y contingencia del municipio, coordinar todo lo relacionado con el sistema de vigilancia epidemiológica con el fin de determinar de manera temprana los casos presentados por el COVID-19 y detallar a través de un inventario general los recursos médicos, técnicos y económicos con los que se cuenta para tender la emergencia sanitaria.

- El Decreto No. 37 de 2020 fue enviado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca a efectos del control inmediato de legalidad. El Despacho del Magistrado Ponente Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel decidió no avocar el conocimiento en razón a que la norma fue expedida en ejercicio de la función policiva.

- En razón de la declaratoria de calamidad pública y a la facultad que conoce la Ley 80 de 1993, se tomó la decisión de declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Silvania como una medida excepcional para iniciar los procesos contractuales, administrativos y presupuestales necesarios para atender la situación de calamidad pública generada por el Coronavirus.

- La declaratoria de urgencia manifiesta permitió crear un Fondo Transitorio de Solidaridad y hacer traslados presupuestales con el fin de contratar paquetes alimenticios para la población vulnerable del sector urbano y rural del municipio.

- Ante la imposibilidad que le asistía a los habitantes del municipio de comprar alimentos para su subsistencia, toda vez que los aislamientos obligatorios decretados por el Gobierno nacional generaron que las actividades laborales se paralizaran, se tomó la decisión de extender la Declaratoria de Calamidad Pública y extender la urgencia manifiesta.

- La extensión de la declaratoria de urgencia manifiesta le permite al municipio adquirir con la inmediatez que se requiere, equipos de elementos de protección personal, bolsas para cadáveres, ataúdes y demás elementos de bioseguridad para proteger al personal médico y la población ante posibilidades de casos de COVID 19. Con fundamento en estas consideraciones se expidió el decreto objeto de control en este proceso.

- Ya se presentó en el municipio un caso de Coronavirus, atendido y controlado con el fin que no se propague entre las personas que tuvieron contacto con la persona contagiada.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora 134 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá emitió concepto en el presente asunto en los siguientes términos:

- La Alcaldesa del municipio de Silvania es competente para declarar la urgencia manifiesta en el ente territorial conforme a lo previsto en el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, y en los artículos 2º y 11 de la Ley 80 de 1993.

- El Decreto 56 del 20 de abril de 2020 es un acto administrativo motivado, puesto que da a conocer las normas que le sirven de fundamento, dentro de las cuales se destacan el acto por el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio, así como la Circular No. 6 del 19 de marzo de 2020 por la cual el Contralor General de la República reconoció la urgencia manifiesta como un mecanismo ante el grave problema de salubridad que afecta el país, resultando útil y adecuado para afrontar la situación de contingencia en cada municipio. La medida se justifica en la necesidad de dar continuidad a los proyectos que se han implementado para respuesta inmediata a las premuras de la comunidad generadas por el COVID-19.

- Los requisitos de fondo se encuentran acreditados, en tanto que existe un claro nexo directo y causal entre las normas que le sirven al acto de fundamento, los motivos esgrimidos para el uso de la figura y la modalidad de contratación que de ella se deriva.

- En este caso concurren los requisitos para la declaratoria de la urgencia manifiesta, en tanto que: a) la urgencia es cierta y objetiva, puesto que existe evidencia científica relevante, y la decisión se encuentra soportada en la declaratoria de la OMS; b) la urgencia evidente, dado el soporte científico y jurídico, las declaraciones de la OMS y el hecho que para la fecha de expedición del acto administrativo objeto de control, en Colombia se tenían confirmadas 153 muertes y 3.439 casos de COVID 19, de las cuales 1366 se presentan en el Distrito Capital y 137 en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca; c) se encuentra probado el daño actual o inminente, dado que el virus puede causar enfermedades como infecciones respiratorias que en casos graves pueden causar la muerte; d) existe una relación de causalidad entre la pandemia y la alteración de las condiciones normales de funcionamiento de la población en el territorio del municipio de Silvania; e) la emergencia obliga a una reacción inmediata puesto que se requiere la respuesta del municipio para poder cumplir con la finalidad en el menor tiempo posible.

- Carece de proporción exigir la enunciación concreta del objeto de los contratos a celebrar. Debe tenerse como suficiente la decisión tomada por la Alcaldía de Silvania, en el sentido de acudir a la figura de la urgencia manifiesta para dar continuidad a los procesos contractuales, administrativos y presupuestales que sean necesarios para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia del COVID-19.

- Existe conexidad de las causas que dan origen a la pandemia, con la adopción de la urgencia manifiesta para dar continuidad a los procesos contractuales, administrativos y presupuestales necesarios para atender la situación de calamidad pública generada. Se evidencia el carácter transitorio y proporcional de la medida con la finalidad de conjurar la crisis producida por la pandemia e impedir la extensión de sus efectos.

- La facultad contemplada en el artículo 2º y 4º del Decreto 56 de 2020, relacionada con la posibilidad de efectuar los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del municipio de Silvania, es viable siempre y cuando se respete la condición establecida por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998, al analizar la constitucionalidad del parágrafo del artículo 42 del Estatuto de Contratación de la Administración Pública, según la cual el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, dado que la norma autoriza simplemente que algunos rubros que conformar el presupuesto de cada sección, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo que determina aumentar unos rubros y disminuir otros en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta, razón por la que no es posible que se modifique o altere el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por ende los traslados presupuestales internos que se efectúen solo podrán afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

- La autorización de movimientos presupuestales contenida en el Decreto 56 del 20 de abril de 2020 no encuentra ninguna objeción desde el punto de vista

jurídico, pero su ejecución deberá atender el hecho que la facultad otorgada por el presidente a los Gobernadores y Alcaldes a través de los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, está referida a la adición, traslado o modificación de rentas, que es exclusiva de la Asamblea o Concejo Municipal en tiempos de normalidad, pero que en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno nacional la defirió a los mandatarios locales, salvo en relación con las rentas de destinación específica determinadas en la Constitución Política. Así mismo, se debe considerar que los traslados presupuestales internos solo podrán afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, y en ningún caso podrá hacerse movimiento de las rentas de destinación específica determinadas en la Constitución Política.

- Por consiguiente la Agencia del Ministerio Público solicita declarar el Decreto 56 del 20 de abril de 2020 ajustado al ordenamiento jurídico que le sirve de fundamento.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa por las entidades y autoridades públicas departamentales o municipales, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136, 154 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 proferido por la Alcaldesa Municipal de Silvania – Cundinamarca, cumple con los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad de que tratan el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, y en caso afirmativo deberá resolverse si el Decreto objeto de estudio es acorde al ordenamiento jurídico.

3. SOBRE LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.1. Procede la Sala Plena a resolver el caso concreto planteado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional; ii) marco legal y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; y iii) análisis de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso concreto.

3.1. Contexto circunstancial del del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

3.1.1. La Organización Mundial de la Salud -OMS- el 6 de enero de 2020 declaró el virus COVID 19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, motivo por el cual el 9 de marzo de 2020 solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y la propagación del virus.

3.1.2. El 11 de marzo de 2020 la OMS, declaró el brote de la enfermedad por coronavirus – COVID 19 como una pandemia por la velocidad de su transmisión y escala de propagación, e instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo.

3.1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución Nos. 0000380 del 10 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas sanitarias de

aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

3.1.4. En Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria, por causa del CORONAVIRUS- COVID 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.5. El Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias y en aras de proteger a la población y conjurar la crisis de salud pública, expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”* y facultó la adopción de otras medidas mediante la expedición de otros decretos legislativos.

3.2. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD

3.2.1. La Ley 137 de 1994 en su artículo 20 prevé:

“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”.

3.2.2. De manera similar el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

3.2.3. Estas normas deben interpretarse de forma concordante con la competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca prevista en el artículo 151 del mismo Estatuto, la cual prescribe:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

3.2.4. Conforme a lo anterior, el control inmediato de legalidad es procedente siempre que los actos administrativos: a) sean de carácter general; b) hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; c) hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2.4.1. Entiéndase por “decretos legislativos”, en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, aquellos proferidos con ocasión de un estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.2.5. El conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto del control inmediato de legalidad se sustenta en que los actos hayan sido expedidos por entidades territoriales.

3.2.6. El H. Consejo de Estado, respecto de las características del control inmediato de legalidad, en jurisprudencia reciente consideró:

“Al respecto esta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:

(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.

(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”.

(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

(v) Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones

respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

(vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado:

(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”.

De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.

En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho:

“(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior

(arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

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”.

Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecerse la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas”¹.

3.2.6.1. Del análisis de la sentencia citada, se concluye del control inmediato de legalidad lo siguiente:

i) Es de carácter jurisdiccional, puesto que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se adopta en una sentencia.

¹ MORENO RUBIO, Carlos Enrique (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 6. Sentencia del 25 de junio de 2020.

ii) El estudio es integral, dado que los actos deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico, con lo cual el análisis abarca la revisión de aspectos como: a) la competencia para expedirlo, b) el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo; c) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; d) el carácter transitorio de las medidas y su proporcionalidad; e) la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.

iii) Es autónomo, dado que la revisión puede hacerse con antelación a que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. No obstante, en caso que la H. Corte Constitucional declare la inexecuibilidad del decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo decidido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión pierde fuerza ejecutoria.

iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de remitir el acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

v) Es oficio, en tanto que si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente está facultado para asumir el conocimiento del acto administrativo de forma oficiosa, o incluso como resultado del ejercicio del derecho de petición formulado ante él por cualquier persona.

vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, motivo por el cual cualquier ciudadano posteriormente puede cuestionar la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

3.2.6.2. En particular, respecto del estudio que se debe efectuar en sede del control inmediato de legalidad, el H. Consejo de Estado en la sentencia citada

precisó que el análisis involucra un control integral respecto de parámetros formales y materiales, así:

i) En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: a) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (b) que sean medidas de carácter general, c) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas y d) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

ii) Por otra parte en el control material se debe valorar la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamenta y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

3.2.7. A lo anterior debe agregarse la postura de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo fundamentó:

“Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:

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

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

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa

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

3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos

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

A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:

➤ **Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.**

➤ **Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos²** (negrilla fuera del texto).

3.2.7.1. De la sentencia se extrae, además de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad analizados con antelación, que respecto al requisito de control formal consistente en que los actos administrativos hayan sido dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, se deben valorar dos criterios, el primero de naturaleza formal respecto del cual debe revisarse en el acto objeto de estudio la manifestación de su fundamento en un decreto legislativo, y el segundo, la verificación respecto a si la materia desarrollada en el acto objeto de estudio tiene conexidad con el decreto legislativo.

3.2.8. El fundamento de conexidad en el “criterio material”, expuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo, implica que se evidencie que las medidas adoptadas por las entidades territoriales en los actos administrativos, se deban a las facultades excepcionales adquiridas en virtud de los decretos legislativos que sustentan el marco jurídico del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, y no de las potestades ordinarias respecto de las

² SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-2315000-2020-00313-00.

cuales la autoridad se encuentra investida, v.gr. las facultades de los alcaldes en su condición de primera autoridad de policía en el municipio. En ese orden, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con ponencia del Magistrado Dr. Fredy Hernán Ibarra Martínez, advirtió:

“Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Gama en ejercicio de expresas facultades propias de policía con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de salubridad pública que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, atribuciones que por motivo de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica no fueron objeto de derogación ni de suspensión, como tampoco son incompatibles por cuanto para el momento de expedición del Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama tan solo se había proferido el Decreto 417 que declaró dicho estado de excepción, cuya parte dispositiva tan solo se limitó a hacer tal declaración, nada más.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, “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”, y en ese marco en los artículos 14 y 202 del mencionado código se le asignan unas expresas y precisas facultades.

4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto del acto el alcalde municipal de Gama refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política- “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto”, cuya causa fue la situación de pandemia global del Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por cuanto para ese momento aquellos aún no habían sido emitidos, punto este sobre el cual es especialmente relevante precisar que fue con posterioridad a la fecha de

expedición del Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama que el Gobierno Nacional dictó un conjunto de decretos legislativos para dotar tanto a la administración nacional como a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales de variadas, extraordinarias y especiales atribuciones para instrumentar y fortalecer la acción administrativa dirigida a afrontar de una manera más eficaz y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del denominado Covid-19, por lo tanto es totalmente evidente que, como para el día 17 de marzo de 2020 aún no se habían expedido tales decretos legislativos, por sustracción de materia la base normativa de competencias ejercidas por el alcalde de Gama sean como consecuencia del desarrollo de los decretos legislativos en que aluden su fundamento, y no de otras potestades ordinarias que les asiste que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional³.

3.2.9. De la sentencia citada de la Sala Plena se destaca lo siguiente:

i) El requisito formal consistente en que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo a su vez proferido en el marco de un Estado de Excepción, no se limita a validar que las medidas de la entidad territorial se hayan adoptado con posterioridad a la declaratoria del mismo.

ii) En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictaminado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020, no fueron suspendidas ni derogadas las facultades de policía de los alcaldes municipales, previstos en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

³ IBARRA MARTÍNEZ, Fredy (M.P.) (Dr.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 1º de junio de 2020. Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00458-00.

iii) Las facultades de los alcaldes como primera autoridad del municipio no son incompatibles con la declaratoria del estado de excepción por parte del Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020.

iv) Por tanto es plenamente válido que aun en vigencia del estado de excepción los alcaldes ejerzan sus funciones de policía, sin que ello implique que están desarrollando decretos legislativos que se dicten en virtud de dicha declaratoria por parte del Gobierno Nacional.

iv) Así, es deber de esta Colegiatura en sede del control inmediato de legalidad, el determinar que la base normativa para la adopción de las medidas en el acto administrativo objeto de estudio, corresponda precisamente a las que sean dispuestas en los decretos legislativos sobre los cuales el acto aluda su fundamentación, y no de otras potestades ordinarias que le asistan.

v) En consecuencia, ante la posible concurrencia entre las facultades ordinarias y las excepcionales con las que cuentan los alcaldes municipales, esta Corporación deberá indagarse si las decisiones materia del acto administrativo que se analice, necesariamente requerían para su expedición de las potestades contenidas en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del estado de excepción, o si por el contrario son ejercidas con fundamento en las potestades ordinarias, sin necesidad de recurrir a alguna facultad excepcional.

3.3. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

3.3.1. El Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 *“por medio del cual se extiende el periodo de declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Sylvania del departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, proferido por la Alcaldesa Municipal de Sylvania – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:

**"DECRETO No. 56 DE 2020
(20 DE ABRIL DE 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE EXTIENDE EL PERIODO DE LA
DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE
SILVANIA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES"**

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE SILVANIA, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 11 y 42 de la ley 80 de 1993 y,

CONSIDERANDO

a. Que, en ocasión a los efectos de la pandemia provocada por el Coronavirus, el Gobierno Nacional ha extendido el periodo de cuarentena en todo el territorio Colombiano y a su vez, ha tomado medidas de orden sanitario más estrictas para mitigar los efectos producidos por el brote de este virus, el cual, ya ha cobrado la vida de más de 200 personas y tiene 4356 infectados.

b. Que, por lo anterior, mediante el Decreto No. 54 del 17 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal de Silvania determinó extender el periodo de la Calamidad Pública ampliándolo, por el término de seis (6) meses, con el fin de prevenir y mitigar los efectos económicos, sociales y de salud generados y que se llegaren a generar en la población, ante un posible brote de la enfermedad por Coronavirus (COVID-19).

c. Que, en sintonía con el Decreto No. 54 del 17 de abril de 2020, resulta necesario dar continuidad a los proyectos, planes y estrategias que se han implementado por la Administración Municipal a lo largo de este periodo de cuarentena con el fin de atender integralmente las necesidades de la comunidad en ocasión al Coronavirus (COVID-19).

d. Que, resulta imprescindible dar aplicación al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el cual establece lo siguiente:

"ARTICULO 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."
(Negrilla fuera de texto).

e. Que, sumado a lo anterior, el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta, determina lo siguiente:

"Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos."

Que, siendo consecuentes con lo expresado a nivel normativo, el Honorable Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2006 de la Sala de lo Contencioso Administrativo —Sección Tercera, dentro del Expediente número 14275, sobre la urgencia manifiesta, consideró:

"Se observa entonces cómo la normativa regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros 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 consecutivos 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 o 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 a largo 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."

g. Que, en ese orden de ideas, la Urgencia Manifiesta debe ser entendida y adoptada, como un mecanismo excepcional para contratar directamente los productos y servicios con el fin de atender con la celeridad que se requiere las necesidades que, producto de la pandemia conocida como Coronavirus o Covid-19, han surgido en el Municipio de Sylvania.

h. Que, siendo así, la declaratoria de urgencia manifiesta le da la posibilidad a la Alcaldía de celebrar contratos de manera directamente o con la inmediatez requería y en el mismo orden, realizar los traslados presupuestales a que haya lugar con el fin de atender de forma prioritaria y exclusiva, los inmediata el Coronavirus o COVID-19.

1. Que, mediante Circular No. 06 del 19 de marzo del año en curso, el Señor Contralor General de la República, ha reconocido la figura de la Urgencia Manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.

j. Que, la Gobernación de Cundinamarca, expidió el Decreto 156 del 20 de marzo de 2020, con el fin de declarar la Urgencia Manifiesta en el Departamento para atender la situación de Calamidad Pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS (COVID-19). Decreto, que resulta de elemental importancia normativa, para la aplicación de tal medida en nuestro Municipio.

k. Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: EXTENDER el periodo de la Declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, en el Municipio de Silvania, con el fin de darle continuidad los procesos contractuales, administrativos y presupuestales, que sean necesarios, para atender la situación de Calamidad Pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS (COVID-19).

ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR a la Tesorería General para que en coordinación con la Secretaría de Gobierno y el Despacho, efectúe los movimientos presupuestales a que haya lugar para atender con la celeridad requerida las diferentes necesidades provenientes de situaciones de la declaratoria de Calamidad Pública con ocasión al Coronavirus o Covid-19.

ARTICULO TERCERO: ORDENAR a la Oficina de Contratación, que se sirva a remitir dentro de los 2 días siguientes a la celebración de los contratos o convenios suscritos con ocasión a la presente declaratoria, todo el expediente contractual para que este pueda ser remitido a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, para que este ente de control dentro de la competencia que le asisten de aplicación a las disposiciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO: 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.

ARTICULO QUINTO: ENVIAR al Ministerio del Interior, por parte de la Secretaría de Gobierno, los Decretos, Resoluciones y demás Actos Administrativos, que se profieran en ocasión a la de declaratoria de Urgencia Manifiesta, así como al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

ARTICULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”.

3.3.2. De la revisión de los requisitos de procedencia (control formal) en el marco del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y con fundamento

en el marco legal y jurisprudencial que antecede, la Sala Plena observa lo siguiente:

3.3.2.1. El Decreto No. 033 del 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de Silvania por intermedio de la Alcaldesa Municipal.

3.3.2.2. Es un acto administrativo general, cuyos efectos resultan aplicables a todos los habitantes, residentes y visitantes en jurisdicción del municipio de Silvania – Cundinamarca, al tratarse de medidas por las cuales se extiende el periodo de urgencia manifiesta en el municipio de Silvania y se ordenan los traslados presupuestales para atender las necesidades provenientes de la declaratoria de Calamidad Pública.

3.3.2.3. En cuanto al requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad que exige que las medidas dictadas sean en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, en este caso la Sala Plena se remite a las consideraciones dadas en la sentencia del 30 junio de 2015, expediente No. 2020-00297 en el que se discutió un asunto similar:

“(…)

Procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad, frente del Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca.

(…)

En este orden y en contraste con el Decreto Municipal 025 del 24 de marzo de 2020, se tiene en análisis de los enlistados requisitos normativos, conforme sigue:

6.4.2- Trata de acto administrativo general, expedido en vigencia del estado de excepción. Por cuanto y en lo que concierne a su naturaleza de acto administrativo general, se tiene que se profirió por el Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca, autoridad administrativa, y como quiera que tiene por objeto, declarar la urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUSCOVID 19 y autorizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera, se tiene, que corresponde al ejercicio de función administrativa y reviste potencialidad para producir efectos en derecho con alcance impersonal y abstracto. De otra y en lo que refiere al requisito de haberse emitido durante estado de excepción, se tiene que el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto legislativo 417, el Presidente de la República

con la firma de todos sus Ministros declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, y el decreto municipal en estudio calenda 24 de los mismos mes y año.

6.4.3- Se advierte confluencia de competencia administrativa ordinaria con la desarrollada en decreto legislativo. Es así contrastado que el Decreto Municipal 025 del 24 de marzo de 2020, invoca que se emite en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012, y 11, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. En este orden de ideas y en hermenéutica formal, el decreto en estudio devendría proferido en ejercicio de facultades propias del ejecutivo local, no derivadas de norma contenida en decreto legislativo, y por consiguiente, no pasible del Control Inmediato de Legalidad. Premisa que fortalece conjugado que con anterioridad el 22 de marzo de 2020, se había declarado en jurisdicción del municipio de Quebradanegra – Cundinamarca, mediante el Decreto Municipal 023, la Situación de Calamidad Pública al amparo de los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012 y 12, 14, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 del 2012.

Secuencia en la que destaca atendido que mediante el decreto en estudio se declaró el Estado de Emergencia en jurisdicción del municipio de Quebradanegra Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autorizó realizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera, que la competencia conferida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por el que se faculta entre otras autoridades, a los Alcaldes Municipales, para declarar la urgencia manifiesta, con fines a disponer de un procedimiento ágil, para la contratación directa, de las obras, los bienes y servicios, que se requieran de manera urgente, para conjurar situaciones excepcionales, relacionadas con hechos configurativos de calamidad pública, entre otros.

No obstante, la confluencia de la reseñada competencia administrativa ordinaria con la desarrollada en decreto legislativo, emerge en principio, del hecho que el decreto municipal en estudio, invoque en su parte considerativa, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y seguidamente, porque se profirió encontrando vigente, aunque no lo referencia en sus considerandos, el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, que contiene entre otras disposiciones, que ocasión a la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del CORONAVIRUS COVID-19.

Asimismo, la referida confluencia se suscita por la vigencia del Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, por el que se facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

(...)

De modo y contrastado, que el Decreto Municipal 025 del 24 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia en jurisdicción del municipio de Quebradanegra Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autorizó realizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera; la sola invocación que hace en su parte considerativa al Decreto 417 del 2020, no comporta afirmar que trata acto administrativo general proferido al amparo o en desarrollo de decreto legislativo, menos aun cuando se profiere invocando el ejercicio de facultades que constitucional y legalmente revisten como propias del Ejecutivo Local, y no se avizora que aquellas resulten insuficientes frente de las decisiones adoptadas.

Desde otra óptica, teniendo como presupuesto que el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no suspende el ordenamiento jurídico, y que para surtir modificación o derogatoria de la normatividad vigente, se requiere que un decreto legislativo emitido al amparo del mismo, establezca expresamente la preceptiva que se deroga o modifica, o determine que inaplican las normas que le sean contrarias; asume relevante en contraste con los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, que ninguno de los mismos, expresa ni implícitamente derogan ninguna de las competencias que constitucional y legalmente revisten como propias del ejecutivo local, por el contrario, confieren es una prerrogativa a las autoridades nacionales y territoriales, para ampararse en sus disposiciones según lo encuentren necesario en manejo de la crisis suscitada con la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19.

Es así que el primero en la materia que es objeto del Decreto Municipal 025, refiere a que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa, en tanto que por el segundo, se facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. Evidenciando conforme preciso antes, que los mencionados Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, no imponen en lo que corresponde a la materia objeto del Decreto Municipal 025, una medida de obligante ejecución, sino una prerrogativa para asumir la misma según la encuentren necesaria.

Armonizando y contrastado que los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012, 11, 26 y 42 de la Ley 80 de 1993, que invoca el Decreto Municipal 025 de 2020, confieren al ejecutivo local, bajo criterio de su descentralización, la condición de director de la acción administrativa dentro de la jurisdicción del respectivo municipio, comprendiendo el orden público, la actividad contractual y la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial, y específicamente el artículo 42 de la ley 80 de 1993, al consagrar la urgencia manifiesta dispone:

“(…) 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. (...)” (Subrayado fuera del texto).

Se tiene que el acto administrativo en estudio, no acude a las prerrogativas conferidas en los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, y que en virtud de las competencias ordinarias conferidas a los Alcaldes Municipales, mediando declaratoria de situación de calamidad pública, no requería de aquellas, para declarar la urgencia manifiesta y autoriza los traslados presupuestales internos que la medida requiera.

Por consiguiente, el Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde de Quebradanegra – Cundinamarca, en cuanto no superó el test de procedibilidad, dado que no es predicable, que se profirió al amparo o en desarrollo de un decreto legislativo, no es pasible del Control Inmediato de Legalidad, y procede declarar su improcedencia⁴”.

3.3.2.3.1. El acto administrativo objeto de la sentencia citada, se trata del Decreto No. 25 del 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Quebradanegra – Cundinamarca, por el cual se declaró la urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUSCOVID 19 y autorizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera.

3.3.2.3.2. El Decreto No. 25 del 24 de marzo de 2020, objeto de control en la sentencia referida, invocó el Decreto Legislativo No. 417 de 2020. En las consideraciones se afirma que se emite en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551

⁴ QUINTERO FACUNDO, María Cristina. (C.P.) (Dra.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 30 de junio de 2020. Expediente No. 25000-23-15-000-2020-00297-00.

de 2012, y 11, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. El acto fue proferido en vigencia de los Decretos legislativos Nos. 440 del 20 de marzo de 2020 y 461 del 22 de marzo de 2020, sin que lo mencione expresamente en su parte considerativa.

3.3.2.3.3. De la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se cita en precedencia, se extraen las siguientes conclusiones: i) en ese caso existe confluencia de competencia administrativa ordinaria con la desarrollada en decretos legislativos; ii) la sola invocación del Decreto 417 del 2020 en la parte considerativa no comporta afirmar que el acto administrativo se haya proferido al amparo o en desarrollo de decreto legislativo alguno, menos aun cuando se expide invocando el ejercicio de facultades constitucionales y legales propias de la administración local; iii) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no suspende el ordenamiento jurídico, y para surtir modificación, derogatoria o inaplicación de la normatividad vigente, se requiere que un decreto legislativo emitido al amparo del mismo lo establezca expresamente; iv) ninguno de los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, expresan ni implícitamente derogan ninguna de las competencias que constitucional y legalmente están asignadas al Alcalde Municipal, por el contrario, confieren una prerrogativa adicional a las autoridades nacionales y territoriales, para ampararse en sus disposiciones según lo encuentren necesario para manejar la crisis ocasionada por el Covid-19 y v) conforme a las competencias ordinarias conferidas a los Alcaldes Municipales, mediando la declaratoria de situación de calamidad pública, no requieren de prerrogativas dispuestas en decretos legislativos, para declarar la urgencia manifiesta y autorizar los traslados presupuestales internos que requiera.

3.3.2.3.4. En la sentencia se concluyó que el Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde de Quebradanegra – Cundinamarca, en cuanto no superó el test de procedibilidad, dado que no es predicable, que se profirió al amparo o en desarrollo de un decreto legislativo, no es pasible del control inmediato de legalidad, y procede declarar su improcedencia.

3.3.2.4. El asunto objeto de estudio en la presente providencia tiene características comunes al analizado en la sentencia del 30 de junio de 2020, exceptuando el hecho que en este caso el Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 proferido por la Alcaldesa del Municipio de Silvania – Cundinamarca, no menciona el Decreto No. 417 de 2020 del Gobierno Nacional.

3.3.2.5. Así, el criterio formal en tratándose del requisito de procedencia referente al desarrollo de un decreto legislativo, no se encuentra satisfecho, dado que el acto administrativo objeto de estudio no menciona decreto legislativo alguno en sus consideraciones.

3.3.2.6. En cuanto al criterio material, se tiene que el Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020, fue proferido en vigencia del Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 *"por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"*, y del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020 *"por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*. No obstante, en este caso se observa que las medidas adoptadas en el acto objeto de estudio se fundamentaron exclusivamente en las facultades conferidas en el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, y los artículos 11 y 42 de la ley 80 de 1993, normas que prevén:

i) Constitución Política de Colombia, artículo 315, numeral 3°:

"ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

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.

(...)".

ii) Ley 80 de 1993, artículos 11 y 42:

“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.:

(...)

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”.

3.3.2.7. Conforme a las normas citadas en precedencia, es competencia de los alcaldes municipales la celebración de contratos estatales, y la declaratoria de la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado, para lo cual está facultado para hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

3.3.2.8. De la misma manera el acto administrativo objeto de control, encuentra su fundamento legal en el Decreto No. 37 del 17 de marzo de 2020 “*por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Silvania del Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, acto administrativo

que fundamenta su decisión en las competencias atribuidas en la Ley 1801 de 2016.

3.3.2.9. Por tanto, y siguiendo los lineamientos de la sentencia de la Sala Plena del 30 de junio de 2020⁵, se observa que en este caso bajo el criterio material podrían concurrir las facultades excepcionales de la alcaldesa (sustentadas en los Decretos legislativos No. 440 y 461 de 2020) con las ordinarias (previstas en los artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993) para declarar la urgencia manifiesta y llevar a cabo los traslados presupuestales a que haya lugar. Sin embargo, las normas excepcionales no derogaron, suspendieron o inaplicaron las disposiciones ordinarias, estando entonces el alcalde municipal facultado para seguirlas aplicando aun en el de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

3.3.2.10. De manera que en este caso hay lugar a aplicar la regla prevista por la Sala Plena de esta Corporación en sentencia del 1º de junio de 2020⁶, conforme a la cual ante la posible concurrencia entre las facultades ordinarias y las excepcionales con las que cuentan los alcaldes municipales, debe indagarse si las decisiones materia del acto administrativo que se analice, necesariamente requerían para su expedición de las potestades contenidas en los decretos legislativos o si por el contrario son ejercidas con fundamento en las potestades ordinarias, sin necesidad de recurrir a alguna facultad excepcional.

3.3.2.11. Así, como se observó en precedencia, las facultades ordinarias previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 eran suficientes para que la alcaldesa del municipio de Silvania decidiera extender la urgencia manifiesta, adoptar medidas en materia de contratación, y ordenar los traslados presupuestales necesarios para atender la emergencia, previa declaratoria de calamidad pública efectuada en el Decreto No. 37 del 17 de marzo de 2020.

⁵ QUINTERO FACUNDO, María Cristina. (C.P.) (Dra.). Óp. cit.

⁶ IBARRA MARTÍNEZ, Fredy (M.P.) (Dr.). Óp. cit.

3.3.2.12. Luego, es posible entender que materialmente se ejercieron las facultades excepcionales contenidas en los Decretos Legislativos Nos. 440 y 461 de 2020, al ser suficientes las facultades ordinarias para la decisión adoptada en el acto objeto de control.

3.3.3. EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EFECTUADO EN EL DECRETO NO. 40 DE 2020 POR EL CUAL SE DECLARÓ LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SILVANIA

3.3.3.1. Adicionalmente se observa que el Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 en su artículo 1º resolvió extender la urgencia manifiesta en el municipio de Silvania. De la revisión de los antecedentes administrativos se tiene que la urgencia manifiesta en el municipio fue declarada en el Decreto No. 40 del 24 de marzo de 2020⁷, acto administrativo que mencionó como fundamento legal en sus consideraciones, las siguientes normas: i) el Decreto Legislativo No. 417 de 2020; ii) los Decretos Nos. 37 del 12 de marzo y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento; iii) el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; iv) el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015; y v) el Decreto No. 156 del 20 de marzo de 2020 por el cual la Gobernación de Cundinamarca declaró la urgencia manifiesta en el Departamento para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia.

3.3.3.2. El control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 40 del 24 de marzo de 2020, fue de conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, expediente con el radicado No. 25000-23-15-000-2020-00303-00⁸, Magistrada Sustanciadora Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya, quien en auto

⁷ EXPEDIENTE. Carpeta comprimida:
"RV__Envío_de_Antecedentes_Administrativos_Decreto_No._56_de_2020_-_Radicado_2020-01093-00". Archivo: DECRETO No. 040 DE 2020.pdf.

⁸ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Consulta de procesos. Consultado el 10 de agosto de 2020, en: <

de ponente del 4 de junio de 2020 dejó sin efectos el auto admisorio y en su lugar decidió no avocar el conocimiento del asunto, Magistrada Sustanciadora Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya, quien en auto de ponente del 4 de junio de 2020 dejó sin efectos el auto admisorio y en su lugar decidió no avocar el conocimiento del asunto.

3.3.3.3. Comoquiera que el Decreto No. 40 del 24 de marzo de 2020 por el cual se declaró la urgencia manifiesta no fue objeto del control inmediato de legalidad, la Sala Plena estima que la misma consecuencia jurídica debe corresponder al control que se efectúa en esta providencia respecto del Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 que extendió la urgencia manifiesta declarada en el municipio de Silvania, acto administrativo que como se analizó en precedencia, tampoco superó los requisitos para su procedencia en el marco del presente medio de control.

3.3.4. En consecuencia, la Sala Plena declarará improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 proferido por la Alcaldesa del municipio de Silvania – Cundinamarca.

4. Según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por la magistrada ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

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,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE ejercer control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 56 del 28 de abril de 2020 proferido por la Alcaldesa del municipio de Silvania – Cundinamarca.


SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a la señora Alcaldesa del municipio de Silvania – Cundinamarca, a la Gobernación de Cundinamarca y a la señora Agente Delegada del Ministerio Público, a las direcciones de correo electrónico previstas para notificaciones judiciales.

TERCERO: PUBLÍQUESE esta sentencia en la página Web de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ()


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
-SECRETARÍA-

Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ARTICULO 136 LEY 1437 DE 2011**

EXPEDIENTE No: 25000-23-15-000-2020-01093-00

MAGISTRADO(A) PONENTE: Dra. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE SILVANIA, CUNDINAMARCA

OBJETO DE CONTROL: DECRETO No. 56 DE 2020, “por medio del cual se extiende el periodo de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Silvania del Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones”, PROFERIDO POR LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE SILVANIA, CUNDINAMARCA

DECISIÓN: SENTENCIA

Dando cumplimiento a lo dispuesto en providencia de fecha veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), se **PUBLICA** la presente decisión a través del portal web de la Rama Judicial.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sonia Milena Torres Díaz', with a stylized flourish at the end.

**SONIA MILENA TORRES DÍAZ
SECRETARIA**