



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO NO. 13

Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 10

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-00621-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE VILLAGÓMEZ
ACTO:	DECRETO No. 26 DE 22 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN:	AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto No. 026 de 22 marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE VILLAGÓMEZ CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por el alcalde del municipio de Villagómez, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, se procede a realizar el siguiente análisis:

1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19

Mediante comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia e instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como también la divulgación de las medidas preventivas para la mitigación del contagio.

Atendiendo ese comunicado, el Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020" y ordenó a los alcaldes y gobernadores "evaluar los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido".

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020¹, el presidente de la Republica como primera autoridad administrativa ordenó que "las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior" y en concordancia,

¹ "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

en el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020², estableció directrices que los alcaldes y gobernadores debían tener en cuenta en materia de orden público, tales como **(i)** la prohibición de bebidas embriagantes y las reuniones o aglomeraciones mayores a 50 personas, **(ii)** el toque de queda para menores edad y **(iii)** la restricción de circulación de los habitantes.

De igual forma, el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020³ ordenó en el artículo 1º “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19” y en el artículo 2º “a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”

2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país. La norma en cita dispone:

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

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

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

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

² “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”

³ “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”

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁴ previó que la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante Decreto No. Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en consideración a que “por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto” era necesario “recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación”.

En ese sentido, se expidió el Decreto legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”, en donde en relación con la contratación pública en donde en relación con la contratación pública, facultó a las entidades estatales para:

- (i) Realizar audiencias públicas virtuales, tanto en los procesos de selección como en las programadas en virtud de procesos sancionatorios previstos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011⁵.
- (ii) Suspender los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria los actos de apertura.
- (iii) Adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes por compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la

⁴ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

⁵ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

(iv) Tener por “comprobado” el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro.

(v) Adicionar sin limitación de valor y previa justificación, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia.

(vi) Implementar mecanismos electrónicos para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas.

De igual forma, ese decreto ley autorizó al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993.

3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad

En el Decreto 026 de 22 de marzo de 2020⁶, el Alcalde de Villagómez (i) declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Villagómez, para atender la situación de calamidad pública ocasionada por la presencia del COVID-19 en el territorio nacional, (ii) dispuso la celebración de contratos de forma directa para conjurar la

⁶ “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE VILLAGÓMEZ CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

afectación de la salud y (iii) autorizó “hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras necesarias para superar la emergencia que se presenta”. Lo anterior en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que en su tenor literal prevé:

“Artículo 42º.- De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

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.”

5. Caso concreto

En el presente caso, el alcalde de Villagómez, en virtud de las facultades contenidas en las Leyes 1523 de 2012, Ley 136 de 1994 (modificada por la Ley 1551 de 2012) y 80 de 1993, específicamente el artículo 42, expidió el Decreto No. 26 de 22 de marzo de 2020, en el cual (i) declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Villagómez, para atender la situación de calamidad pública ocasionada por la presencia del COVID-19 en el territorio nacional, (ii) autorizó la celebración de contratos de forma directa para conjurar la afectación de la salud y (iii) autorizó “hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras necesarias para superar la emergencia que se presenta”.

Conforme lo señalado en este auto, encontramos que según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad tiene lugar cuando se expiden actos administrativos generales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en el marco de un Estado de Excepción.

En ese orden de ideas, como quiera que el alcalde de Villagómez, declaró la urgencia manifiesta atendiendo lo señalado en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, disposición que fue modificada por el Decreto Legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020, en el sentido de señalar que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica “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”, es claro que el Decreto No. 026 de 22 de marzo de 2020 es susceptible del control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que desarrollan un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Por lo tanto, este despacho avocará su conocimiento y procederá a dar trámite del presente asunto, conforme lo previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. Frente a ese punto, conviene precisar que en atención a la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República mediante los Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y 531 de 8 de abril de 2020, así como también lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en los Acuerdos PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020⁷ y PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020⁸, la fijación del aviso sobre la existencia del proceso por diez (10) días –núm. 2º, art. 185, Ley 1437/2011– se realizará a través de la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co)⁹, así como también, en las páginas web del municipio de Villagómez y de la Gobernación de Cundinamarca, para que los ciudadanos durante ese mismo término –10 días–, intervengan para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control. Conviene advertir que para efectos del aviso en la Gobernación de Cundinamarca, la Secretaría de esta Subsección deberá enviarle mensaje electrónico al siguiente correo: controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co¹⁰.

En mérito de lo expuesto el despacho No. 13, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR conocimiento del Decreto No. 026 de 22 marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE VILLAGÓMEZ CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el alcalde del municipio de Villagómez, para efectuar el control inmediato de legalidad conforme los artículos 36 y 185 de la Ley 1437 de 2011, conforme las consideraciones expuestas en este auto.

SEGUNDO: NOTIFICAR al alcalde del municipio de Villagómez, a través de mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada a dicho ente territorial.

⁷ “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”

⁸ “Por medio del cual se prorrogan las mediadas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”

⁹ Circulares No. C008 y C011 de 31 de marzo de 2020, expedidas por la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

¹⁰ Circular No. 010 de 31 de marzo de 2020, expedida por el la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TERCERO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al Ministerio Público designado a este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

CUARTO: FIJAR a través de la secretaría de la subsección E y por un término de diez (10) días, aviso sobre la existencia del proceso en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), a efectos que los ciudadanos puedan intervenir, mediante memorial, para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Dicho trámite se realizará conforme lo señalado en las Circulares Nos. C008 y C011 de 31 de marzo de 2020, expedidas por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: FIJAR a través de la secretaría de la subsección E y por un término de diez (10) días, aviso sobre la existencia del proceso en las páginas web del municipio de Villagómez y la Gobernación de Cundinamarca a quien según Circular No. 010 de 31 de marzo de 2020, expedida por el la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se enviará correo electrónico a la siguiente dirección: controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co. Se advierte que tales términos correrán de forma simultánea con el señalado en el numeral cuarto.

SEXTO: INVITAR a las facultades de derecho, ciencias económicas, ciencias humanas y ciencia política de las universidades que presten sus servicios en el departamento de Cundinamarca o en el Distrito Capital, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación electrónica realizada por secretaría.

SÉPTIMO: REQUERIR al alcalde del municipio de Villagómez para que en el término de diez (10) días allegue al plenario, los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 026 de 22 marzo de 2020 y que se encuentren en su poder, con sus respectivas actas, exposición de motivos y comunicaciones al Ministerio del Interior.

OCTAVO: Precluidos los términos anteriores y una vez se aporten todos los documentos solicitados, se correrá traslado al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada