



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

Bogotá D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 12

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	250002315000 2020-00696-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE TABIO
ACTO:	DECRETO No. 28 DE 19 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto No. 028 de 19 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE TABIO - CUNDINAMARCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por el alcalde del municipio de Tabio, 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 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 “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”.

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

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

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

El alcalde de Tabio, en virtud de las facultades conferidas por el artículo 315 de la Carta Política, las Leyes 136 de 1994 (modificada por la Ley 1551 de 2012), 1523 de 2012 (arts. 57, 58, 65 y 66), 1801 de 2016 y específicamente los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, mediante Decreto No. 028 de 19 de marzo de 2020, declaró la urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública en ese municipio causada la presencia del COVID-19 en el territorio nacional y a su vez ordenó:

“ARTÍCULO SEGUNDO. Autorizar en la Administración Central del Municipio de Tabio la celebración de los contratos que de forma directa tengan la vocación de conjurar la afectación de salud antes considerada.

ARTÍCULO TERCERO. Conforme el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se podrán hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.

ARTÍCULO CUARTO. Inmediatamente se celebren los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes y de las pruebas de los hechos se remitirán a la Contraloría General de la República y a la Contraloría de Cundinamarca para que ejerza el control fiscal, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.”

5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde del municipio de Tabio, a efectos de resolver situaciones excepcionales derivadas de la calamidad pública regulada en la Ley 1523 de 2012, mediante el Decreto No. 028 de 20 de marzo de 2020, declaró la urgencia manifiesta regulada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que a su tenor literal disponen:

“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~~⁵ públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

⁵ 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 correspondiente⁶.

Artículo 43. Del control de la contratación de urgencia. **Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta**, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, **se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad**, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.” (Resaltado fuera de texto)

Ahora bien, 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, se observa que la urgencia manifiesta declarada por el alcalde de Tabio en el acto de 19 de marzo de 2020, corresponde a una facultad que el ordenamiento jurídico le otorga a esta autoridad administrativa como responsable de la contratación estatal de ese municipio y no al desarrollo de un decreto legislativo expedido para esa fecha, por el presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica señalada el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Luego entonces, el Decreto No. 028 de 19 de marzo de 2020, no es pasible 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 y en consecuencia, no avocará conocimiento en el presente asunto.

Se advierte en todo caso, que estas consideraciones no impiden que la legalidad del Decreto No. 028 de 19 de marzo de 2020 pueda ser analizada a través de otro medio de control.

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

⁶ Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 772 de 1998, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto No. 028 de 19 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE TABIO - CUNDINAMARCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el alcalde del municipio de Tabio, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al alcalde del municipio de Tabio, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad municipal, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

Magistrada