



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

MAGISTRADO PONENTE	ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-00714-00
ASUNTO	DECRETO 055 DE 19 DE MARZO DE 2020.
AUTORIDAD	ALCALDE MUNICIPIO DE COTA

SENTENCIA

-Control Inmediato de Legalidad-

Surtido el trámite procesal establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dictar sentencia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto 55 de 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cota.

I. ANTECEDENTES

1.1. El acto enjuiciado.

-. El 19 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Cota expidió el Decreto No. 55 “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cota Cundinamarca*”, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

“Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Declárese La URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Cota (Cundinamarca), para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS COVID 19 a nivel nacional, conforme a las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo, con el fin de prevenir consecuencias que puedan desencadenar afectación de la población en su salud, la salubridad y el interés público.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.

ARTÍCULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícese por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de urgencia manifiesta decretada por el Municipio y justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO CUARTO: De los documentos contentivos de las órdenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

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

1.2. Trámite procesal.

-. Por acta individual de reparto del 11 de abril de la anualidad en curso, se asignó al Despacho del ponente el asunto de la referencia, para los fines del artículo 136 del CPACA.

- Mediante auto del 13 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado ponente asumió conocimiento, en nombre de la Corporación, del control inmediato de legalidad del Decreto 55 de 19 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cota.

En consecuencia, dispuso la fijación de aviso, por el término de 10 días; invitó a la ciudadanía, al personero municipal, a los órganos de control municipal, organizaciones no gubernamentales o asociaciones de ciudadanos del municipio de Cota, a universidades públicas y privadas, entidades especializadas de carácter técnico o científico, con sede, sucursal o dependencia en el municipio o el Departamento de Cundinamarca; a los promotores y defensores de derechos humanos; a la Federación Colombiana de Usuarios y Consumidores; y expertos en asuntos o materias relacionadas con el contenido del Decreto, a presentar por escrito, su concepto sobre la legalidad del Decreto No. 55 de 19 de marzo de 2020.

Asimismo, requirió al alcalde municipal los antecedentes administrativos que motivaron la expedición del Decreto 055 de 2020.

Finalmente, dispuso que, vencido el plazo de fijación del aviso en la página electrónica de la Rama Judicial, toda la actuación quedara a disposición del Ministerio Público para que rindiera su concepto dentro de los diez (10) días siguientes.

1.3. De las intervenciones.

1.3.1. El alcalde municipal.

- El 29 de abril de 2020, el alcalde municipal de Cota remitió, por vía electrónica, copia de los antecedentes administrativos que precedieron la expedición del Decreto 55 de 2020, dentro de los cuales se encuentran:

- Actas de reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 19 de marzo de 2020.

- Circular No. 0005 de 11 de febrero de 2020, sobre *“Directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo”*, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud.
- Decreto No. 47 de 13 de marzo de 2020, *“POR LA CUAL SE DECRETA EN EL MUNICIPIO DE COTA LA ALERTA AMARILLA, SE ADOPTAN MEDIDAS PREVENTIVAS SANITARIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES POR CAUSA DE CORONAVIRUS (COVID-2019)”*.
- Decreto municipal 052 de 16 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19, SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 047 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DENTRO DEL MUNIPIO DE COTA CUNDINAMARCA”*.
- Informes sobre la situación epidemiológica de COVID-19 en Cota, Cundinamarca del 19 de marzo de 2020, emitidos por la Secretaria de Salud de la Alcaldía Municipal de Cota.
- Plan de emergencia para afrontar la pandemia Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Cota, elaborado por el Secretario de Salud de Cota.
- Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

1.3.2. Ministerio Público.

-. El 13 de mayo del año en curso, la representante del Ministerio Público, Procuradora Quinta Judicial II para asuntos Administrativos, en virtud de la agencia especial del 14 de abril de los corrientes, rindió concepto en el asunto de la referencia.

Luego de efectuar algunas reflexiones generales sobre el control inmediato de legalidad, la Agente del Ministerio Público consideró que el decreto fue expedido con fundamento en el Estado de Excepción decretado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Asimismo, indicó que el acto administrativo se cimentó en una motivación clara, veraz, contundente y adecuada para justificar la figura de la urgencia manifiesta. Sin embargo, puntualizó que en el Decreto se alude a la contratación de obras de manera general, sin especificar su objeto y limitándolas a su finalidad de “...*conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público y las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes*”, aspecto determinado por su generalidad y vaguedad, que riñe con la naturaleza excepcional y restrictiva de la urgencia manifiesta, además, de no fijar un límite temporal para acudir a esa figura contractual.

En síntesis, refirió que a pesar de existir relación entre la motivación del Decreto y la declaratoria de urgencia manifiesta, lo cierto es que las medidas adoptadas no son proporcionales y acordes con las normas que regulan la urgencia manifiesta.

Por ende, solicitó “*en virtud de la facultad que tiene el juez administrativo de modular sus decisiones en aplicación de los principios de “efecto útil de las normas” y de “conservación del derecho”, que se declare el Decreto 055 de 2020 ajustado al ordenamiento jurídico, condicionado a que se entienda que la declaración de la Urgencia Manifiesta en el municipio de Cota tiene una vigencia determinable, esto es, por el lapso de tiempo que dure la crisis sanitaria y social por causa de la pandemia por el COVID-19, y que no cubre la celebración de cualquier clase de contrato relacionado con la atención de la salubridad y la dotación hospitalaria del municipio, sino exclusivamente aquellos cuyo objeto tenga relación directa con la atención de las necesidades derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia por COVID-19*”.

Surtido el trámite procesal correspondiente, sin que se avizore causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala en los términos del numeral 6º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, a emitir la decisión de mérito dentro del asunto del epígrafe.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Generalidades del control inmediato de legalidad.

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos 212, 213 y 215 estableció los Estados de Excepción como facultades extraordinarias del Presidente de la Republica para afrontar circunstancias específicas, en caso de conflictos internacionales, grave perturbación del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país; estados independientes pero compatibles entre sí, es decir, que su declaratoria y las medidas que los desarrollen deben adoptarse de manera separada, sin que esto impida la declaratoria simultánea de varios estados de excepción.

Ahora bien, el artículo 215 Superior, dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa. En virtud de esta situación de excepcionalidad, el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la cuales deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y conexidad, además de ajustarse a un límite temporal preciso.

En términos de la Corte Constitucional *“La revisión oficiosa o control automático de los citados decretos legislativos implica el examen no sólo de los requisitos formales*

sino también de los de fondo, tales como la firma del Presidente y los Ministros, la conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación, la transitoriedad de las mismas, su finalidad, que no es otra que el restablecimiento del orden perturbado, la proporcionalidad de las medidas, la competencia para expedirlas, etc.¹”

A su vez, el artículo 215 de la Constitución Política revistió con fuerza de ley a los decretos dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual los denominó Decretos Legislativos y estableció para ellos dos clases de control automático, a saber: uno de carácter político atribuido al Congreso, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional.

A través de la Ley Estatutaria 137 de 1994, el legislador reglamentó los Estados de Excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales. La ley en comento definió el Estado de Excepción como un régimen de legalidad, en el cual no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración y en el que se debe garantizar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Por su parte, la Ley 137 de 1994, encargó a la jurisdicción contencioso administrativa, el control jurisdiccional de legalidad de las decisiones de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el cual será 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; norma replicada en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-179/94. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia". Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, D.C., 13 abril de 1994.

contenido permite entenderlo como un medio de control autónomo, oficioso, atado a un procedimiento reglado.

La Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria reglamentaria de los Estados de Excepción, se ocupó de las disposiciones que prevén el control automático de legalidad de los actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, frente a las cuales concluyó que no desconocen o transgreden *“...la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley”*. Agregó que *“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*.

Pues bien, de lo expuesto, se colige que el control inmediato de legalidad es un proceso jurisdiccional de naturaleza reglada, a través del cual, esta jurisdicción debe verificar que el acto administrativo de carácter general expedido como desarrollo de los Estados de Excepción, se ajuste al ordenamiento jurídico; específicamente, que las medidas que disponga estén dirigidas a conjurar o evitar la propagación de la situación que dio lugar a la emergencia, que sean necesarias, proporcionales y conexas con las causas de la perturbación. Dicho de otro modo, implica contrastar el acto administrativo con las disposiciones constitucionales que facultan la declaratoria de excepción, la norma reglamentaria (Ley 137 de 1994) y los Decretos legislativos que se expidan por el Gobierno Nacional.

Por consiguiente, la sentencia emitida en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, en los aspectos o cargos analizados

por el fallador. Significa lo anterior, que el control automático no sustrae la decisión de la administración del examen judicial ordinario de los actos administrativos de ese mismo orden, previstos en el ordenamiento procesal. Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que el control inmediato de legalidad que se realiza de un acto administrativo, no le imprime una condición jurídica que impida su análisis por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los demás medios de control².

Respecto de la competencia para tramitar el control inmediato de legalidad, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, fijó en los Tribunales Administrativos el conocimiento en única instancia, de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar de su expedición.

De las anteriores disposiciones extrae la Sala que el control inmediato de legalidad atribuido a los Tribunales Administrativos procede respecto de actos administrativos emitidos por las autoridades territoriales de su circunscripción: (i) en ejercicio de la función administrativa, (ii) durante los Estados de Excepción, y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos, bien sea el que declara la situación excepcional o alguno de los decretos con fuerza de ley dictados con el propósito de conjurar las causas de la perturbación o evitar la extensión de sus efectos³.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: Rafael Ostau De Lafont Pianeta. Número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

³ En este sentido se ha pronunciado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Sentencia del 2 de noviembre de 1999. Radicación número: CA- 037 Actor: Gobierno Nacional. Demandado: decretos 677 y 678 de 1999. Referencia: Control Inmediato de Legalidad-. Asimismo, en sentencia del 11 de mayo de 2020, dentro de la radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00 la Sala Especial de Decisión No. 10 del Consejo de Estado sostuvo que *“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”*. Pág. 21.

En otros términos, esta Sala estima que están excluidos del control inmediato de legalidad los decretos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.
- iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)⁴, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

2.2. Asunto de fondo

El alcalde municipal de Cota expidió el Decreto 55 de 19 de marzo de 2020, invocando sus *“facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, numeral 1 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, Ley 715 de 2001; artículo 42 de la Ley*

⁴Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización
(...)

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad: *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)*”.

80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015”.

Mediante auto del 13 de abril de 2020, el ponente avocó, en nombre de la Corporación, el control inmediato de legalidad del Decreto en comento, argumentando que, *de un primer análisis meramente formal del Decreto No. 55 de 19 de marzo de 2020, en tanto que su examen de fondo si fuera procedente, debe efectuarse en la decisión de mérito*”, surgía como *“viable y oficioso, en tanto debe ejercerse sobre un acto de carácter general, pues regula aspectos comunes relacionados con el control de una emergencia sanitaria nacional y va dirigido a todos los habitantes de su circunscripción geográfica; fue emitido por la autoridad territorial competente, el alcalde del municipio de Cota, en ejercicio de la función administrativa; en desarrollo y ejecución del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Excepción en el ámbito nacional, pues aunque no se invoca en el encabezado del acto municipal en su parte considerativa se menciona como fundamento de la declaratoria de la urgencia manifiesta, lo cual, en consonancia con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 caracteriza su naturaleza y necesidad de control”*.

Significa lo anterior, que desde el momento en que se avocó el conocimiento del asunto, se insistió en la necesidad de abordar de fondo la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, lo cual supone verificar que, en efecto, el acto administrativo haya sido expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, por lo cual procede la Sala a la revisión sustancial del decreto enjuiciado.

Como se precisó con anterioridad, el Decreto 55 de 2020, fue expedido por el alcalde del municipio de Cota invocando en su encabezado normas de raigambre constitucional y legal, particularmente, la del numeral 3 de artículo 315 superior, a cuyo tenor corresponde al alcalde *“Dirigir la acción administrativa del municipio”*; y la contenida en el literal b numeral 1 del artículo 91 de la Ley 236 de 1994 que le impone

“Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador”. También aludió a las facultades para declarar la urgencia manifiesta conferidas por los artículos 42 de la Ley 80 de 1993 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, como a la Ley 1150 de 2007.

En la parte considerativa del Decreto en estudio, en primer lugar, se alude al Estado Social de Derecho y a los fines esenciales que le son inherentes -artículo 1º Constitucional-, la cláusula general de responsabilidad estatal del artículo 90 Superior y los principios que rigen la administración pública -artículo 209 Superior-.

Posteriormente, el acto hace referencia a la situación de salud pública presentada a nivel mundial con ocasión del surgimiento y propagación del virus COVID-19 y a la declaratoria de emergencia de salud pública de interés Internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud el 30 de enero de 2020. Panorama bajo el cual, advirtió que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, con instrucciones para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del Covid-19.

Asimismo, advirtió que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de los cursantes, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria, con el fin de evitar y mitigar la expansión del virus, como que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia, Social y Económica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario.

A renglón seguido arguyó *“Que la motivación de la declaración contenida en este acto administrativo, se origina en la ocurrencia de hechos constitutivos de graves afectaciones para la comunidad del municipio de Cota, con ocasión de la implementación de las medidas preventivas que requieren el compromiso de toda la colectividad coma herramienta participativa, acordes con los mandatos de la*

organización Mundial de la Salud- OMS para la promoción de la salud enmarcada en los protocolos para el respeto de los derechos humanos”.

Igualmente, invocó el Decreto Departamental No. 140 de 16 de marzo del 2020, a través del cual se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, que en su numeral tercero dispuso que en el territorio del Departamento se dará aplicación al régimen normativo especial para las situaciones de calamidad pública contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012.

Agregó que, con el ánimo de adoptar los lineamientos de la Presidencia de la República, los órganos del nivel nacional y departamental, el municipio de Cota expidió el Decreto 47 de 13 de marzo de 2020, que decretó la alerta amarilla, y, el Decreto 52 de 16 de marzo, por el cual se tomaron medidas para la contención de la enfermedad Coronavirus Covid-19.

Luego, consignó que *“con ocasión de la declaratoria de calamidad pública se realizará el respectivo plan de acción reglamentado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 en el que se plantearán e implementarán estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, el cual se realizará a través del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, teniendo como referente el comunicado de la declaratoria de alerta amarilla emitida por la Gobernación de Cundinamarca a la fecha”.*

Añadió que en el municipio de Cota se requería la realización de actividades de fumigación, dotaciones, seguridad alimentaria, y contratar las demás obras y bienes necesarios para contener y mitigar la urgencia generada por el virus Covid-19; medidas urgentes por la categorización del riesgo del municipio evaluada por el Comité de Gestión del Riesgo de Desastre el 19 de marzo del 2020.

Bajo estas precisiones, señaló el contenido del numeral 1, literal f del artículo 24 y el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, a la luz de los cuales la urgencia manifiesta permite adelantar procesos de contratación para los eventos que exigen la respuesta inmediata de la administración.

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, el Decreto en revisión adoptó las siguientes medidas:

- (i) decretó la urgencia manifiesta en el municipio, con el fin de conjurar la crisis presentada con ocasión de la afectación generada por el contagio del coronavirus Covid-19 a nivel nacional, y prevenir las consecuencias que puedan desencadenar afectación de la población en su salud, la salubridad y el interés público,
- (ii) dispuso la celebración de actos y contratos, cuya finalidad sea conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.
- (iii) facultó a la Secretaría de Hacienda Municipal la realización de los traslados presupuestales necesarios para conjurar la situación de urgencia decretada,
- (iv) ordenó la remisión al órgano de control fiscal departamental, de los contratos derivados de la declaratoria de urgencia manifiesta junto con sus antecedentes administrativos, y
- (v) determinó la vigencia del acto a partir de su expedición.

Pues bien, del análisis del acto administrativo estima la Sala que cumple con los requisitos meramente formales para su expedición, toda vez que fue emitido por funcionario competente, Alcalde Municipal de Cota, máxima autoridad administrativa del ente territorial, invocando las facultades constitucionales y legales ejercidas, además de estar debidamente identificado, fechado y suscrito.

2.2.1. De la declaratoria de urgencia manifiesta

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993, regula los eventos en los cuales es viable la declaratoria de urgencia manifiesta refiriéndose a aquellos en los cuales pueden suscitarse remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.

Como se puntualizó en líneas preliminares, en los fundamentos del acto administrativo, para la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Cota se mencionó, de un lado, el Decreto Nacional 417 de 2020 y, de otro lado, el Decreto Departamental 140 de 2020.

Respecto del primer instrumento de regulación normativa, esto es, el Decreto 417 de 2020, precisa la Sala que en su motivación el Gobierno Nacional aseveró como necesario *“... 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 122 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 Presupuesto, 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”.

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

Por su parte, el Decreto Departamental No. 140 del 16 de marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En consecuencia, estableció que en el territorio del Departamento de Cundinamarca se aplicaría el régimen normativo especial para las situaciones de calamidad pública contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012 y demás disposiciones concordantes.

Ahora bien, resulta necesario puntualizar que el Decreto 55 de 19 de marzo de 2020, se expidió con anterioridad al Decreto 440 de 20 de marzo del año en curso, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión*

del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de derivada de la Pandemia COVID-19”, por lo cual, lógicamente no pudo tenerlo como fundamento de su decisión y, a su vez, esta Sala no puede considerarlo como referente para el análisis del acto administrativo en estudio.

Precisado lo anterior, advierte la Corporación que el Decreto 417 de 2020, autorizó al Gobierno Nacional para acudir bajo la justificación del Estado de Excepción a la figura de la contratación directa, sin embargo, guardó silencio respecto de si esa habilitación cobijaba o no a las autoridades territoriales.

Por ende, la ausencia de pronunciamiento expreso, conlleva a colegir que en el interregno comprendido entre la vigencia del Decreto que declaró el Estado de Excepción y el Legislativo 440 de 2020, las autoridades del orden departamental y municipal podían acudir válidamente a sus competencias establecidas en la legislación ordinaria para llevar a cabo la contratación pública, como sucede en el presente asunto, en tanto que la habilitación para acudir a la figura de la urgencia manifiesta por autoridades territoriales departamentales y municipales no deviene directamente del Decreto 417 de 2020, sino del Decreto Legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020, regulación que dispuso que con el decreto del Estado de Excepción se entiende acreditado el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta.

Significa lo expuesto que, previo a la expedición del Decreto Legislativo 440 de 2020, para entender como desarrollo del Estado de Excepción por parte de una entidad territorial la declaratoria de urgencia manifiesta, dentro de los considerandos del acto administrativo que la motivan debía exponerse de manera diáfana y exclusiva su génesis en esta circunstancia de excepcionalidad. En este contexto, las autoridades administrativas podían invocar la figura de la urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en virtud del Decreto 417 de 2020, como quiera que esta norma expresamente faculta su empleo “cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción”.

No obstante, el mismo artículo 42 de la Ley 80 de 1993, prevé la urgencia manifiesta como medida para “conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas”, como lo es, en el caso particular, la declaratoria de calamidad pública en el territorio del Departamento de Cundinamarca.

Pues bien, aterrizando las anteriores precisiones al caso en particular y analizado en detalle el contenido del Decreto 55 de 2020, colige la Sala que la declaratoria de urgencia manifiesta, si bien aludió al Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 de 2020 y a la necesidad de contratar bienes y servicios para afrontar la declaratoria de emergencia decretada por el Presidente de la República, lo cierto es que no constituye desarrollo de la situación de excepción, en tanto que se sustentó en la situación de calamidad pública decretada por el Departamento de Cundinamarca, como se desprende de los siguientes considerandos:

“Que, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública, se realizará el respectivo plan de Acción reglamentado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 en el que se plantearán e implementarán estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, el cual se realizará a través del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, teniendo como referente el comunicado de la declaratoria de alerta amarilla emitida por la Gobernación de Cundinamarca a la fecha.

(...)

Que el Municipio requiere contratar bienes, obras y servicios para afrontar la declaratoria de emergencia declarada por el señor Presidente de la República contra el contagio por el virus CORONAVIRUS (SARS-CoV-2). La caracterización de riesgo del Municipio hace necesaria la adopción de medidas inmediatas para garantizar la seguridad y salubridad de los habitantes de Cota, de acuerdo con lo evaluado en el Comité Municipal de Gestión de Desastre adelantado el 19 de marzo del 2020”.

Por ende, en este estadio procesal, en el que se cuenta con la totalidad de antecedentes administrativos en que se enmarcó la expedición del Decreto 55 de 2020, se concluye que surgió a la vida jurídica como manifestación de las atribuciones legales ordinarias con las que está revestido el Alcalde de Cota, esto

es, las contenidas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, como las referentes a la calamidad pública de la Ley 1523 de 2012.

Así, aunque el acto administrativo guarda correspondencia material y fáctica con las circunstancias que dieron lugar a la expedición del Decreto Legislativo que declaró el Estado de Excepción conforme la facultad atribuida en el artículo 215 Superior, lo cierto es que las medidas adoptadas lo fueron en virtud de las facultades ordinarias del alcalde municipal, lo que torna improcedente el medio de control del epígrafe.

En consecuencia, bajo las consideraciones esbozadas en precedencia, la Sala declarará improcedente el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 55 de 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Cota.

Por último, se precisa que la presente decisión será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente con la imposición de firma escaneada electrónicamente, conforme lo dispuesto en el artículo noveno del Acuerdo No. 020 de 11 de mayo de 2020, "Por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica".

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,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 55 de 19 de marzo de 2020, "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cota Cundinamarca", expedido por el alcalde del Municipio de Cota, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación; y al alcalde de Cota al correo electrónico para notificaciones judiciales del municipio; adjuntando copia de la presente providencia.

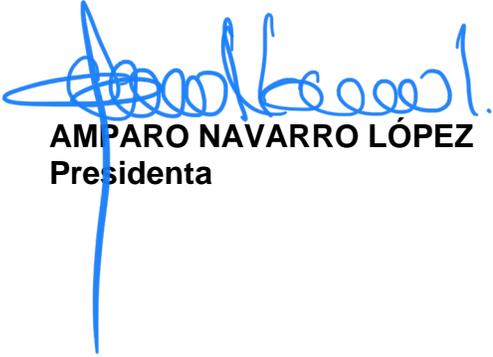
TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial, en la página electrónica del Departamento de Cundinamarca, y en la del Municipio de Cota, si la hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en la sesión de la fecha)



ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta