

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., tres (3) de noviembre del dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Derrotada por la Sala Plena el proyecto de decisión formulado por el Magistrado Alfonso Sarmiento Castro, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a adelantar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto 105 de 25 de marzo de 2020 “Por medio del cual declara la urgencia manifiesta en el municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones”, expedido por el alcalde del mencionado municipio.

1. Aspectos Preliminares – La necesidad del control inmediato de legalidad para actos administrativos proferidos en el marco de un estado de excepción

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

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

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.

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

2°. El Capítulo IV de la Ley 137 de 1994 reglamenta de manera especial lo correspondiente al estado de emergencia económica, social y ecológica. Dicha ley prevé, igualmente, en su artículo 20¹ ibídem el control de legalidad sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3°. La Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el 30 de enero de 2020 el nuevo brote de coronavirus 2019-nCov detectado en Wuhan (provincia de Hubei, China) en el mes de diciembre de 2019, como una **emergencia de salud pública** de importancia internacional el brote. ²

4°. El **6 de marzo de 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social confirmó el primer caso de COVID -19 en Colombia.³

¹ **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

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

² [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

³ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

5°. El 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS en su alocución de apertura **instó a todos los países a adoptar una estrategia integral combinada para controlar la epidemia** y hacer retroceder el virus del COVID-19, así como la determinación de medidas especiales para cada país con el fin de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.⁴

6°. El **11 de marzo de 2020**, la Organización Mundial de la Salud consideró a la COVID-19 como una pandemia, dados los niveles de su propagación y la gravedad del virus.⁵

7°. El Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 declaró **la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020**, la que puede ser prorrogada **hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a la misma**. En dicha Resolución se adoptan una serie de medidas sanitarias, preventivas y de aislamiento, entre otros aspectos, con el fin de mitigar y controlar el avance del virus.

Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de Covid-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

Artículo 5. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

⁴ <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---9-march-2020>

⁵ <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

8°. Mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, a través de la adopción de medidas extraordinarias con el fin de conjurar los efectos de la crisis que se atraviesa generada con ocasión de la pandemia del nuevo Coronavirus – COVID 19, frente al cual la Corte Constitucional hizo el pronunciamiento de constitucionalidad.

COMUNICADO NO.21
Mayo 20 y 21 de 2020

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 417 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA ORIGINADA EN LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS COVID19, POR CUMPLIR LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

EXPEDIENTE RE-252-SENTENCIA C-145/20(mayo 20)M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

Dado que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 consta de 16 páginas, no se procederá a su transcripción y en cambio se presentará una síntesis de los contenidos resolutivos. El decreto declaratorio firmado por el Presidente de la República y los ministros del gabinete, el cual declara el estado de emergencia económica, social y ecológica (EESE) en todo el territorio nacional declaró el estado de emergencia por 30 días; aludió al ejercicio de las facultades para conjurar la crisis; y señaló que adoptará las medidas adicionales necesarias para esos efectos, incluidas las operaciones presupuestales; y determinó la vigencia del Decreto.

2. Síntesis de la providencia

La ponencia aprobada acogió el sistema de estudio que la Corte ha utilizado para el examen de constitucionalidad de los decretos declaratorios del EESEv en ocasiones anteriores. En el presente asunto fueron ordenadas y recepcionadas las pruebas decretadas¹, y cumplido el proceso de intervención ciudadana y del concepto del Procurador², la Corte reiterando su línea jurisprudencial tratándose del estado de emergencia procedió a efectuar un **escrutinio integral y estricto sobre el decreto declaratorio**. Sobre los requisitos formales la Sala Plena verificó con fundamento en el acervo probatorio allegado que: i) se firmó por el Presidente de la República

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

y todos los ministros del gabinete; ii) fue motivado adecuadamente; iii) se determinó el ámbito temporal, iv) se estableció el ámbito territorial, v) que no había necesidad de convocar al Congreso, y vi) que se notificó a la OEA y a la ONU. Y que finalmente, el Gobierno remitió oportunamente el Decreto 417 de 2020 para revisión por la Corte.

Para ello, inició el análisis con el presupuesto fáctico.

Constató que el decreto reseña la existencia de unos hechos (**juicio de realidad**) que afectan la salud pública mundial por el surgimiento del virus denominado COVID-19, que se convirtió en una pandemia y que arribó a Colombia generando una emergencia sanitaria, lo que obligó a tomar medidas preventivas como el aislamiento social y el confinamiento temporal. Esto es, pudo verificarse, generó profundas y trascendentales afectaciones económicas y sociales, sin que el sistema de salud se encontrara preparado para el tratamiento y contención de la pandemia, lo que obligó a arbitrar soluciones no solo en razón de la pandemia sino de la solución de las consecuencias que se desprenden de la misma -orden económico y social-. En torno **al juicio de identidad** se constató que el origen de la situación excepcional no surgió de una interacción política internacional ni de las tensiones sociales internas que pudieran ocasionar un estado de guerra exterior o de conmoción interior. Respecto del **juicio de sobrevenida** se demostró que se está ante una nueva crisis global de salud pública de origen epidemiológico y/o de procesos ambientales y de base zoonótica. El carácter extraordinario deriva de la incertidumbre a la que está expuesto el mundo y Colombia sobre cuál es la mejor estrategia para enfrentar el contagio, la forma de mitigarlo y de contenerlo. La situación ocasionada por el nuevo coronavirus sobrepasa las permanentes dificultades del sistema de salud no solo por la imprevisibilidad e impredecibilidad, sino por la facilidad y velocidad de propagación, los altos niveles de gravedad y la inexistencia de vacuna o tratamiento específico.

Colateralmente situaciones internacionales como la caída en el precio del petróleo y la incertidumbre de los mercados, directa o indirectamente conectados con la pandemia global, impactan severamente en el país, por lo cual deben ser apreciados como hechos adicionales y circunstancias de agravación del panorama fiscal por su presentación concurrente con la pandemia. En efecto el deterioro del mercado financiero internacional, la menor demanda global y la caída en las perspectivas de crecimiento mundial, producto del temor por la expansión del nuevo coronavirus, repercute de manera necesaria en la economía del país. Así mismo, la situación generada por el coronavirus sobrepasa las dificultades ordinarias del sistema de salud dada la magnitud de los hechos y el crecimiento exponencial. Seguidamente, la Corte abordó el presupuesto valorativo que alude a la gravedad e inminencia que esos hechos comportan y que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica y social por grave calamidad sanitaria, lo que demanda adoptar medidas urgentes para conjurar la crisis. El gobierno advirtió la evidente la necesidad de ingentes recursos económicos tanto para el sistema de salud como para la implementación de las acciones necesarias para restringir el contacto de los

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

habitantes; asimismo, aludió al impacto sobre la salud, los mercados nacionales e internacionales, la oferta y la demanda, el empleo en actividades, entre otros, de los comerciantes y empresarios que ven alterados sus ingresos y compromisos, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, que torna indispensable la adopción de medidas extraordinarias para enfrentarla y para evitar agravar la situación sanitaria y los efectos económicos.

La Corporación pudo establecer que lejos de haber incurrido el gobierno en una valoración arbitraria o en un error manifiesto de apreciación, ejerció apropiadamente sus facultades constitucionales dentro del margen razonable de análisis, para lo cual tuvo en cuenta: i) la grave situación de calamidad pública sanitaria, ii) su crecimiento exponencial, iii) los altos índices de mortalidad, iv) los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, que involucran afectaciones y amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del país, y graves repercusiones sobre las finanzas del Estado.

Finalmente, analizó si las atribuciones ordinarias del Gobierno eran suficientes para conjurar los hechos que han justificado la declaratoria de la emergencia, esto es, se trata de constatar la suficiencia de las competencias gubernamentales ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para conjurar la crisis evidenciada. 3 La Corte encontró que era necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis, en particular apoyar el sector salud y mitigar los efectos económicos que enfrenta el país. La adopción de medidas legislativas busca mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. **La Corte resaltó que en el pasado el control constitucional tanto del decreto declaratorio como de los decretos legislativos que lo concretan ha sido riguroso y estricto**. Y advirtió que en este caso no lo será menos, sin embargo, advirió **la necesidad de flexibilizar algunos de los estándares, ponderando entre la necesidad de esa estrictez en el control, pero también en la visualización de las amplias potestades que posee el gobierno para la mitigación y contención de la crisis**; todo ello dentro de un justo equilibrio.

Tales razones se hacen evidentes atendiendo los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia que se estudia, la cual se ofrece **absolutamente nueva y extraordinaria**, y de la que no se tiene noticia por lo menos en lo que va corrido de la vigencia de la Carta Política de 1991.

En tal sentido, la Corte advirtió que será rigurosa en el uso de los juicios con los cuales se enfrenta el control constitucional de todos y cada uno de los decretos legislativos, **analizando con rigor la conexidad entre las medidas y las razones que justificaron en su día la declaratoria de la emergencia**.

Al respecto se mostró cómo el Gobierno anunció veintiuna medidas que abarcan diversos sectores económicos, sociales y sanitarios.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

3. Decisión

Así las cosas, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional". Sobre la decisión de exequibilidad no se presentaron salvamentos de voto, por lo que la decisión fue unánime.

9°. Mediante facultades ordinarias, el gobierno nacional expidió el Decreto 420 del 18 de marzo del 2020 el Gobierno Nacional dispuso:

(...)

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos

(...)

Que con el propósito de garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad se debe garantizar la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales, se hace necesario señalar las siguientes instrucciones a los alcaldes y gobernadores.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. El presente decreto establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

ARTÍCULO 2. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales:

2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.

m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

(...)

ARTÍCULO 5. Inobservancia de las medidas. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar.

ARTÍCULO 6.-Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. (...)"

10°. Que el Alcalde municipal de Facatativá - Cundinamarca expidió medidas destinadas a conjurar la expansión de la pandemia, originada en la grave crisis sanitaria que se padece a nivel global, remitiéndolas al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para el control correspondiente.

La Sala Plena tuvo la oportunidad de realizar el control de legalidad del Decreto 101 del 2010 en el expediente 2020-337 con ponencia del magistrado Alberto Espinosa Bolaños, en el cual se advirtió lo siguiente:

Dentro de este panorama, la Sala arriba a la conclusión, de que el decreto 101 de 23 de marzo de 2020: (i) motiva su expedición en los decretos 417 y 440 de 2020; (ii) contiene medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional, a partir de la declaratoria de emergencia; (iii) fue dictado por el alcalde del municipio de Facatativá, quien se encuentra autorizado constitucional y legalmente para la expedición de

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

las medidas allí adoptadas, en particular, lo referente a las acciones administrativas y contractuales necesarias para la contingencia del coronavirus COVID-19 y de manera exclusiva, para atender y superar situaciones relacionadas con esta crisis.

Corolario de lo anterior, el decreto 101 de 23 de marzo de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, se encuentra ajustado a los fines que sustentaron el estado de emergencia, declarado en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y la contratación directa y a la adición y modificación de contratos estatales, referida en el decreto 440 de 20 de marzo del mismo año; por consiguiente, su expedición resulta necesaria y proporcional a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

En este orden de ideas, se acoge el concepto del Ministerio Público y de la Universidad del Rosario, que solicitaron declarar ajustado a la normatividad constitucional y legal, el mentado decreto, objeto de control inmediato de legalidad.

11°. Corresponde ahora a la Sala Plena pronunciarse sobre el Decreto 105 del 2020 remitido por parte del Alcalde Municipal de Facatativá para control inmediato de legalidad.

12°. Glosario: Por tratarse de una discusión de puro derecho, en la que existen definiciones de carácter legal, se hace necesario estar a su contenido:

Sentencia C-179-94

Los estados de excepción y el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Las consideraciones hechas en la parte introductoria del presente fallo, permiten entender a cabalidad las normas de la Carta que fijan un límite a la limitación de los derechos fundamentales bajo el régimen de excepción: que, ni siquiera en aquéllos cuya restricción está permitida, se vulnere su núcleo esencial. Porque aún en situaciones de emergencia, el Estado de derecho tiene que dejarse discernir del Estado autoritario y tiene que orientar su acción política hacia la consecución de los fines que lo signan y de los que no puede abdicar bajo ninguna circunstancia, so pena de desnaturalizarse.

Qué es el núcleo esencial? Consideraciones similares a las que se hicieran a propósito de la noción de orden público, caben en relación con la de núcleo esencial. Se trata de un concepto inevitablemente ambiguo, frente al cual todo intento de definición satisfactoria está avocado al fracaso. Quizás una analogía resulte útil en el esclarecimiento de la expresión.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

H. L. A. Hart ha señalado cómo en la norma jurídica (la que por estar formulada en lenguaje natural, participa de la ambigüedad y la equivocidad que a él le son inherentes), puede distinguirse una zona central o núcleo y una zona de penumbra. Hacen parte de la primera, los hechos o circunstancias que sin duda están regulados por la norma. Y de la segunda, aquéllos cuya referencia a la norma resulta incierta y problemática.

Es posible ejemplificar unos y otros pero, no lo es encerrarlos en una definición unívoca y exacta. Otro tanto ocurre con la noción de núcleo esencial de un derecho fundamental. Sabemos que a él pertenecen aquellos elementos sin los cuales el derecho deja de ser lo que es, pero no es lógicamente posible dar una noción anticipada que satisfaga a plenitud las exigencias de una definición. Irremediablemente es tarea del intérprete, en cada caso específico, determinar si una disposición normativa de rango inferior, vulnera o no el núcleo esencial. Concretamente, incumbe al juez constitucional verificar, durante la vigencia de los estados de excepción, si un decreto legislativo del gobierno vulnera o no un derecho fundamental, a fin de emitir un juicio de constitucionalidad sobre dicho decreto.

En esa tarea deben guiar al intérprete, como criterios insustituibles, el telos del Estado social de derecho y la razón justificativa del estado de excepción, que apuntan ambos hacia el disfrute pleno de las libertades por parte de los destinatarios, así, para lograr ese propósito, haya sido necesario el sacrificio temporal de algunos aspectos que hacen parte del derecho pero no constituyen su núcleo esencial. En los casos dudosos, y justamente, por las razones expuestas, el intérprete, entonces, deberá guiarse por el principio "pro favor libertatis", pues ha de tener presente que la restricción es lo excepcional, y lo excepcional (la pena es un claro ejemplo) debe justificarse sin dejar margen a la duda.

En decisiones anteriores, tanto en procesos de constitucionalidad como de tutela, esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia extranjera, ha indicado directrices para interpretar adecuadamente esa expresión tan problemática como imprescindible. Es del caso, referir a algunas de ellas así:

"...El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares.Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio". Sentencia T-426/92 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"...Siguiendo a Peter Haberle, se denomina 'contenido esencial' al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas". Sentencia T-002/92 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

La noción que de tales fallos puede inferirse, se encuentra en armonía con los ensayos hechos, en el mismo sentido, por algunos prestigiosos doctrinantes. Por ejemplo, Francisco Fernández Segado ha dicho, citando la jurisprudencia española: "Una primera acepción del núcleo esencial equivale a la 'naturaleza jurídica de cada derecho', esto es, el modo de concebirlo o configurarlo. en ocasiones, el 'nomen' y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho persiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una 'recognoscibilidad de este tipo abstracto en la regulación concreta'. Desde esta óptica, constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría".

"... La segunda acepción corresponde a 'los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho'. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el 'contenido esencial' cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".

En la misma sentencia se delimita el concepto de orden público:

Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración. A título de ejemplo, pueden citarse algunas definiciones ensayadas por destacados doctrinantes.

Fernando Garrido Falla plantea así la noción: "Ahora bien, ¿qué es el orden público? Nos contesta la pregunta HAURIUO diciendo que, en el sentido de la policía, el orden público es el orden material y exterior; es, sencillamente, un estado de hecho opuesto al desorden. ...Para HAURIUO son elementos integrantes del orden público: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas".

Enrique Jiménez Asenjo dice: "... funcionalmente, orden equivale a vida tranquila en la calle; paz en el interior de una nación o del mundo entero. De este modo Orden Público se asimila a orden tranquilo, con independencia de todo ideario político o social. Tranquilidad, paz, seguridad, son palabras que expresan claramente lo que, en último término, significa o entraña aquella expresión legal". "Consecuentemente el orden se justifica por sí mismo, y posee significación propia. Es el valor fundamental de una sociedad organizada".

El distinguido penalista Giuseppe Maggiore, la desdobra de la siguiente manera: "El 'orden público' no es el ordenamiento jurídico como sistema de normas y sistema de entidades, que son los titulares de la norma, ni es tampoco el ordenamiento estatal, es decir, el sistema particular de normas y entidades que preside el Estado como sujeto de imputación." "'Orden Público' tiene dos significados: objetivamente, denota la coexistencia armónica y pacífica de los ciudadanos bajo la soberanía del Estado y del derecho; subjetivamente, indica el sentimiento de tranquilidad pública, la opinión de seguridad social, que es la base de la vida civil. En este sentido, orden es sinónimo de paz pública".

Quizás lo más sensato, para trazar un límite que resulta ineludible, es construir la noción a partir de otra, no exenta de dificultades pero menos problemática, como lo es la de eficacia del derecho. El derecho es eficaz, desde esta perspectiva, cuando consigue moldear la conducta de los destinatarios conforme al propósito que lo informa. Cuando tal ocurre, no hay duda de que al estado de cosas resultante podemos llamarlo orden, no importa cuán plausible o censurable se nos antoje.

Así entendida esa noción, se confunde con la de paz. No es casual que el gran teórico del formalismo jurídico y demoleador crítico del jusnaturalismo, Hans Kelsen, no obstante su afán de entender e interpretar el derecho al margen de valores, lo defina como un ordenamiento de paz, situación que adviene cuando quienes detentan el monopolio de la fuerza dentro de la comunidad, logran el propósito de ser obedecidos lo que -en un lenguaje impersonal- equivale a esto: cuando el derecho se cumple. Por que

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

entonces se sabe con certeza quién, cuándo, bajo qué circunstancias y en qué medida puede usar legítimamente de la fuerza.

Sobre el respecto al bloque de constitucionalidad en los estados de excepción:

La Constitución no solamente ordena respetar el derecho internacional humanitario durante los estados de excepción, sino que también permite que se apliquen las normas internacionales sobre derechos, que sean inherentes a la persona humana, a pesar de que no los consagre el Ordenamiento Supremo, lo cual quedó consignado en el artículo 94 ibídem, que prescribe: "la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos".

Como se verá más adelante, las medidas adoptadas por la autoridad municipal corresponden a la declaratoria de urgencia manifiesta, sobre la cual se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C 949 de 2001 al estudiar la exequibilidad de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 que regulan dicha materia, al decir que:

"(...) No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibídem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento."(...)"

Mas adelante, la misma Corporación en sentencia C 772 de 1998, declaró inexecutable el párrafo 1º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y condicionalmente executable el párrafo único del artículo 42 de la misma Ley, bajo el entendimiento de que los

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto. Sobre el particular dijo que:

"(...) Un análisis integral y sistemático de dichas normas, el parágrafo 1o. del artículo 41 y el parágrafo único del artículo 42, realizado en el contexto específico de los artículos y de la ley que los contiene, permite ubicar el núcleo del problema planteado por el actor:

En efecto, la acusación se dirige de manera específica, a la facultad que el legislador ordinario le dio, a través del estatuto general de la contratación administrativa, a las autoridades administrativas, para, **directamente y de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto**, realizar en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar en los casos en que dichas autoridades, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42 del citado Estatuto, declaren la urgencia manifiesta.

El problema remite, necesariamente, a un análisis previo sobre la figura de la "urgencia manifiesta" y los casos en que ella se configura, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Establece dicha norma:

"Artículo 42. 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 concurso públicos.

"La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

En esos casos, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, impugnado por el actor,

"...la autoridad administrativa directamente realizará los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.**"

Dicha disposición se reitera y complementa con lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, también objeto de demanda, el cual establece lo siguiente :

"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."

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente :

a. Que la "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija 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.

c. Que la declaratoria de "urgencia manifiesta" le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)**

- Hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)**

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Tales disposiciones se confrontarán a continuación con el ordenamiento superior y con las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenido actualmente en el Decreto 111 de 1996, para establecer si efectivamente vulneran o contrarían la normativa constitucional y/o la normativa orgánica vigente en materia presupuestal.

El parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es exequible, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, 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.

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilita a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Es más ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto :

"Artículo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, **se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.** En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

"Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.(...)"

"El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

"La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios."

Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente".

Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de "urgencia manifiesta" que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma.

Definiciones sanitarias:

DECRETO 780 DE 2016

(Mayo 06)

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y

Artículo 2.8.5.1.1. Carácter de las disposiciones. De conformidad con los artículos 594 y 597 de la Ley 9ª de 1979, la salud es un bien de interés público. En consecuencia, son de orden público las disposiciones del presente Título mediante las cuales se regulan las actividades relacionadas con la investigación, prevención y control de la Zoonosis.

(Artículo 1º del Decreto 2257 de 1986)

Artículo 2.8.5.1.2. Definiciones. Para los efectos del presente Título adóptanse las siguientes definiciones:

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agente infeccioso: Todo organismo capaz de producir una infección, tales como los virus, bacterias, hongos o parásitos.

Aislamiento: La separación de personas o animales infectados, durante el período de transmisibilidad de una enfermedad, en lugares y bajo condiciones tales que eviten la transmisión directa o indirecta del agente infeccioso a personas o animales susceptibles o que puedan transmitir la enfermedad a otros.

Cuarentena ordinaria: Período de aislamiento a que son sometidos personas, animales o plantas, para observación por orden de las autoridades sanitarias, con el objeto de aplicar, como consecuencia, las medidas sanitarias a que haya lugar para impedir la propagación de una enfermedad.

Cuarentena completa: Es la restricción del movimiento a que son sometidos personas, animales o plantas que han estado expuestos al contagio de una enfermedad transmisible, durante un período de tiempo que no exceda del que habitualmente se considera el más prolongado para la incubación de la enfermedad, para observación y aplicación de las medidas sanitarias a que haya lugar, para evitar que los mismos entren en contacto con personas, animales, plantas u objetos inanimados que no hayan sido contaminados.

Cuarentena modificada: Es la restricción selectiva y parcial a que son sometidos en situaciones especiales, personas, animales o plantas, teniendo en cuenta generalmente su grado de susceptibilidad, conocida o supuesta, para observación y aplicación de las medidas sanitarias a que haya lugar. Se aplica también en casos de peligro de transmisión de enfermedades

Epidemia: Aumento inusitado de una enfermedad transmisible o no, aguda o crónica, o de algún evento en salud humana, que sobrepasa claramente la incidencia normal esperada, en un tiempo y lugar determinados.

Artículo 2.8.8.1.4.3. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

- a). Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;
- b). Cuarentena de personas y/o animales sanos;
- c). Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales;
- d). Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios;
- e). Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;
- f). Clausura temporal parcial o total de establecimientos;

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

- g). Suspensión parcial o total de trabajos o servicios;
- h). Decomiso de objetos o productos;
- i). Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso;
- j). Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

Parágrafo 2°. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

(Artículo 41 del Decreto 3518 de 2006)

Adecuación típica de comportamientos que constituyen delitos en las epidemias:

Código Penal

ARTICULO 369. Propagación de epidemia. Modificado por el artículo 2 de la Ley 1220 de 2008. “El que propague epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años.”

Declaración de Pandemia por las OMS

OMS – Organización Panamericana de la Salud – 11 de marzo del 2020

El Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunció hoy que la nueva enfermedad por el coronavirus 2019 (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia.

Ginebra, 11 de marzo de 2020 (OMS).- “La OMS ha estado evaluando este brote durante todo el día y estamos profundamente preocupados tanto por los niveles alarmantes de propagación y gravedad, como por los niveles alarmantes de inacción. Por lo tanto, hemos evaluado que COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia”, afirmó la principal autoridad del organismo.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

El Director general de la OMS consideró que "pandemia no es una palabra para usar a la ligera o descuidadamente. Es una palabra que, si se usa incorrectamente, puede causar un miedo irrazonable o una aceptación injustificada de que la lucha ha terminado, lo que lleva a un sufrimiento y muerte innecesarios".

Indicó que "describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que está haciendo la OMS, y no cambia lo que los países deberían hacer". En estos momentos hay más de 118.000 casos en 114 países, y 4291 personas han perdido la vida.

"Nunca antes habíamos visto una pandemia provocada por un coronavirus. Y nunca antes hemos visto una pandemia que pueda ser controlada, al mismo tiempo", manifestó.

La epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. La caracterización ahora de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas.

13°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 1° del Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos", dispuso exceptuar de la suspensión de términos adoptada por dicha Corporación en los Acuerdos PCSJA 20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el numeral 8° del artículo 111, 136 y numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

2. Trámite del control inmediato de legalidad

1°. Mediante correo electrónico recibido por la Secretaría General de esta Corporación, se remitió por la Alcaldía Municipal de Facatativá el Decreto No. 105 de 25 de marzo de 2020 "por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones", para los efectos del control automático de legalidad que le

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

competente realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2°. Una vez sometido a reparto, en Auto de 2 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente asunto, disponiendo sobre la notificación al señor Alcalde Municipal de Facatativá y al señor Agente del Ministerio Público, la publicidad de dicho acto, la práctica de pruebas y la participación de terceros interesados, así como darle el trámite señalado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

3°. Dentro del término señalado en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el señor Agente del Ministerio Público rindió el concepto correspondiente, así como por el Despacho del Magistrado Sustanciador se puso en conocimiento vía correo electrónico a dicha autoridad de los documentos digitales allegados al proceso para lo pertinente.

3. Intervenciones

El 13 de abril de 2020, la secretaria jurídica de la alcaldía de Facatativá aportó escrito, a través del cual refirió:

me permito remitir a su Despacho, los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto 105 del 25 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", proferido por el señor Alcalde del municipio de Facatativá.

Anexos:- Certificado de publicación en la página web de la Alcaldía de Facatativá- Decreto 098 de 2020, por el cual se adoptan medidas de aislamiento preventivo en el Municipio de Facatativá.

- Decreto 101 de 2020, por el cual se declara la Calamidad Pública en el Municipio de Facatativá.

- Decreto 102 de 2020, por el cual se prorrogan las medidas de aislamiento preventivo en el Municipio de Facatativá.

- Acta Extraordinaria No. 03 del Consejo de Gestión de Riesgo y Desastres del municipio de Facatativá del 19 de marzo de 2020.

- Acta Consejo de Gobierno No. 04 del 21 de marzo de 2020.

- Acta Consejo de Gobierno No. 05 del 23 de marzo de 2020".

EXPEDIENTE No.	25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Además, el alcalde remitió, por vía electrónica, copia de la certificación de la publicación en la página web de la alcaldía municipal de Facatativá de los actos administrativos expedidos con ocasión de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia, como de los Decretos departamentales nos. 98 de 19 de marzo, 101 y 102 de 23 de marzo de 2020, como de las actas No. 4 de 21 de marzo y No. 5 de marzo de 2020 del Consejo de Gobierno y No. 4 de 23 de marzo de 2020 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Facatativá.

4. Concepto del Ministerio Público

El 11 de mayo del año en curso, la representante del Ministerio Público, Procurador 10 Judicial II para asuntos Administrativos, rindió concepto en el asunto de la referencia. Señaló que el Decreto 105 del 25 de marzo de 2020, se encuentra ajustado al marco constitucional y legal, con fundamento, entre otras, en las siguientes consideraciones:

- Luego de efectuar algunas consideraciones generales sobre el control inmediato de legalidad, la Agente del Ministerio Público consideró que el decreto fue expedido por el funcionario competente, con los requisitos de forma para su emisión y dentro del marco temporal del estado de excepción de emergencia.

- Posteriormente, analizó los antecedentes fácticos que enmarcaron la expedición del decreto municipal y concluyó que guarda relación de conexidad entre su motivación y contenido normativo.

- Sostuvo que el decreto 105 "i) es un acto administrativo no solo por la autoridad que lo dictó (criterio orgánico), sino por la función que materializó, distinta a la judicial o legislativa, o si se quiere para garantizar a los habitantes del municipio el goce de sus derechos (criterio funcional) ii) es general, en cuanto no se ocupó de situación de un sujeto de derecho determinado, iii) se dictó durante un estado de excepción, en cuanto el dispuesto a través de Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, por 30 días, estuvo en rigor desde el 18 de marzo de 2020 y, es desarrollo de un decreto legislativo, en el caso del 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,

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID 19", además fue dictado por una autoridad del orden territorial municipal y, por lo mismo, es objeto de control que se cumple a través del medio del inmediato de legalidad (sic) (,,,)”- Refirió, que el decreto municipal fue expedido considerando las reglas del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así como “situaciones relacionadas con los estados de excepción”, según el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, ya que se demostró que se ha declarado la emergencia económica, social, ecológica.

- Finalmente, indicó que el acto fue dictado para mantener la continuidad de los servicios a cargo del municipio con la atención de la contingencia de la enfermedad que se convirtió en pandemia y se materializó en un instrumento que contiene una motivación y una determinación.

5. Consideraciones

5.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 136, 151.14 y 185.1⁶ de la Ley 1437 de 2011, así como el artículo 20⁷ de la Ley 137 de 1994, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca la decisión sobre los controles inmediatos de legalidad sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, expedidas por las entidades dentro de la correspondiente jurisdicción territorial.

⁶ “**ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. (...)”

⁷ **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.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

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.

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.

Como quiera que el Decreto 105 de 2020, objeto de control de legalidad, fue expedido por el Alcalde Municipal de Facatativá, autoridad del orden territorial, la competencia para conocer del presente asunto según las disposiciones antes citadas corresponde a esta Corporación.

5.2. De la importancia de adopción de medidas con el fin de mitigar el COVID-19

Tal como se puso de presente en los antecedentes, la Organización Mundial de la Salud ha catalogado el virus Covid-19 como una pandemia. Sobre su definición, causas y la población más vulnerable, dijo en anterior oportunidad que:

"Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad.

Se produce una pandemia de gripe cuando surge un nuevo virus gripal que se propaga por el mundo y la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra él. Por lo común, los virus que han causado pandemias con anterioridad han provenido de virus gripales que infectan a los animales.

En algunos aspectos la gripe pandémica se parece a la estacional, pero en otros puede ser muy diferente. Por ejemplo, ambas pueden afectar a todos los grupos de edad y en la mayoría de los casos causan una afección que

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

cede espontáneamente y va seguida de una recuperación completa sin tratamiento. Sin embargo, por lo general la mortalidad relacionada con la gripe estacional afecta sobre todo a los ancianos mientras que otros casos graves aquejan a personas que padecen una serie de enfermedades y trastornos subyacentes.

Por el contrario, los casos más graves o mortales de gripe pandémica se han observado en personas más jóvenes, tanto si estaban previamente sanas como si padecían enfermedades crónicas, y está gripe ha causado muchos más casos de neumonía vírica de lo que suele ocurrir con la gripe estacional.

Tanto en el caso de la gripe estacional como de la pandémica el número de personas que enferman gravemente puede variar. Aun así, la gravedad tiene a ser más frecuente en esta última debido en parte al número mucho mayor de personas que carecen de inmunidad frente al nuevo virus. Cuando se infecta una gran parte de la población, aun si es pequeño el porcentaje de los que padecen la enfermedad grave, el número total de casos graves puede ser muy elevado.”⁸

No obstante la ley ha autorizado a las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud a adoptar estrategias con el fin de evitar tanto la propagación como las consecuencias de su incumplimiento en casos de epidemias, tal como es el caso del VIH SIDA siendo dispuesto por el Decreto 780 de 2016 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, en sus artículos 2.8.1.5.7⁹ y 2.8.1.5.17¹⁰, así como en el artículo 14¹¹ del Código Nacional de Policía se ha otorgado facultades extraordinarias en cabeza de los gobernadores y alcaldes para disponer de acciones transitorias en casos de epidemias, siendo señalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como una pandemia¹², no se había

⁸ https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

⁹ ARTÍCULO 2.8.1.5.7. *Deber de informar*. Para poder garantizar el tratamiento adecuado y evitar la propagación de la epidemia, la persona infectada con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), o que haya desarrollado el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y conozca tal situación, está obligada a informar dicho evento a su pareja sexual y al médico tratante o al equipo de salud ante el cual solicite algún servicio asistencial.

¹⁰ ARTÍCULO 2.8.1.5.17. *Propagación de la epidemia*. Las personas que incumplan los deberes consagrados en los artículos 2.8.1.5.7 y 2.8.1.5.12 del presente decreto, podrán ser denunciadas para que se investigue la posible existencia de delitos por propagación de epidemia, violación de medidas sanitarias y las señaladas en el Código Penal.

¹¹ **ARTÍCULO 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 de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1525 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adiciónen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

¹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO CUSCUL PIVARAL Y OTROS VS. GUATEMALA SENTENCIA DE 25 DE AGOSTO DE 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) En el Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Allí se dijo que: “El acceso a medicamentos forma

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

previsto medidas para lo que ocurre a nivel mundial con ocasión de la propagación del COVID- 19.

Ha señalado la Organización Mundial de la Salud mayores niveles de riesgo en personas mayores de edad y las que padecen afecciones médicas previas como hipertensión arterial, problemas cardiacos o pulmonares, diabetes y cáncer, agregando que, no obstante cualquier persona puede padecer del virus.¹³

Pero estos no son los únicos casos en los que se ha identificado la presencia del virus y que han conllevado a la muerte. Tal es el caso de la obesidad, en el que según lo señalado en la Revista Redacción Médica, en un estudio publicado por The Lancet se indica que la obesidad agrava el virus en pacientes jóvenes.¹⁴ Tratamientos para enfermedades como el sobrepeso y la obesidad en Colombia¹⁵ han sido objeto de protección a través de acciones de tutela, en donde se ha señalado los mismos como el quinto factor principal de riesgo de defunción en el mundo.

De igual forma, se han hecho una serie de recomendaciones por la OMS para que se mitigue el impacto frente a ciertos grupos de población, como son las personas con discapacidad, tales como el trabajo en casa y la creación de horarios especiales para su desplazamiento.¹⁶

parte indispensable del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud¹⁵. Al respecto, la Corte ha retomado el criterio sobre que el acceso a la medicación en el contexto de pandemias como las de VIH, tuberculosis y paludismo es uno de los elementos fundamentales para alcanzar gradualmente el ejercicio pleno del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental¹⁶. En el mismo sentido, el Tribunal ha considerado que los Estados deben adoptar medidas dirigidas a regular el acceso a los bienes, servicios e información relacionados con el VIH, de modo que haya suficientes prestaciones y servicios de prevención y atención de los casos de VIH. También ha señalado que los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar a todas las personas el suministro de y la accesibilidad a bienes de calidad, servicios e información para la prevención, tratamiento, atención y apoyo del VIH, incluidos la terapia antirretrovírica y otros medicamentos, pruebas diagnósticas y tecnologías relacionadas seguras y eficaces para la atención preventiva, curativa y paliativa del VIH, de las infecciones oportunistas y de las enfermedades conexas¹⁷"

¹³ <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

¹⁴ <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-jovenes-obesos-riesgo-morir-ancianos-3210>

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 861 de 2012

¹⁶ https://www.who.int/docs/default-source/documents/disability/spanish-covid-19-disability-briefing.pdf?sfvrsn=30d726b1_2

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Además, se han señalado como población vulnerable las mujeres embarazadas y los niños pequeños, sobre los cuales se han hecho recomendaciones por el Fondo de Población de las Naciones Unidas¹⁷ y la Organización Panamericana de la Salud,¹⁸ a través del monitoreo permanente de su estado de salud y el mantenimiento en cuarentena.

Frente a la niñez, es que ha resaltado la OMS que al menos 80 millones de niños menores de un año corren riesgo de contraer enfermedades como la difteria, el sarampión y la poliomielitis como consecuencia de la inmunización sistemática por la pandemia¹⁹, por lo que insta a las autoridades encargadas a que se adelanten las gestiones necesarias para que se realice el proceso de vacunación de los menores.

5.3. Características del control automático de legalidad respecto de las medidas de carácter general adoptadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción

Sobre el particular, se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado al decir que:

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

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala²⁰ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

¹⁷ <https://www.unfpa.org/es/press/comunicado-del-unfpa-sobre-el-nuevo-coronavirus-covid-19-y-el-embarazo>

¹⁸ https://www.paho.org/clap/images/PDF/COVID19embarazoyreciennacido/COVID-19_embarazadas_y_recin_nacidos_CLAP_Versin_27-03-2020.pdf?ua=1

¹⁹ <https://www.who.int/es/news-room/detail/22-05-2020-at-least-80-million-children-under-one-at-risk-of-diseases-such-as-diphtheria-measles-and-polio-as-covid-19-disrupts-routine-vaccination-efforts-warn-gavi-who-and-unicef>

²⁰ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena²¹ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. **De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.** Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 257-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho²²:

Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

²¹ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

²² Sentencia del 25 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”²³

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

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

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

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

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1995-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general

²³ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

dictados en desarrollo de los plurimencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

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

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 257 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.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales (Negrillas y subrayado de la Sala).

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación[2], la Ley 137 de 1994 pretendió *“instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”*.

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la *"competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"*[3].²⁴

5.4. Texto del Decreto objeto de control de legalidad

El Decreto sometido a revisión dispone lo siguiente:

DECRETO No.105
25 de Marzo de 2020)

"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Alcalde Municipal de Facatativá en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y, en especial, las conferidas por los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, las conferidas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. y demás disposiciones armónicas y concordantes y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, determina que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 315, numeral 3° de la Constitución política, y 91, literal O, numeral 1° de la Ley 136 de 1994; es

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena. Exp. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA). Sentencia de 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Veilla Moreno.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

deber del Alcalde y en general de toda la administración municipal servirle a la comunidad, garantizar la efectividad de sus derechos, velar por la protección de la vida y demás bienes de las personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar las situaciones de desastre, calamidad y emergencia que afectan a las personas residentes en este municipio

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cabeza de su Director General en la rueda de prensa sobre COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020, declaró que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) debe considerarse una pandemia y animó a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse ante esto, con miras a mitigar el impacto de la pandemia.

Que es de conocimiento público la existencia y el alto riesgo de afectación que para la salud humana tiene el denominado CORONAVIRUS (COVID-19), catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII), cuya presencia fue confirmada en Colombia desde el 6 de marzo del presente año.

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

Que el Departamento de Cundinamarca, expidió los Decretos No. 137 del 12 de marzo de 2020 y el No. 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento, respectivamente; con el fin de contener y generar los mecanismos administrativos para el manejo y respuesta adecuada ante la crisis de Salud pública.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país.

Que así mismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 420 del dieciocho (18) de Marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19". el cual establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Que el Presidente de la República expidió el Decreto Nacional No. 440 del 20 de Marzo del 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 COVID-19".

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Que en el artículo segundo, ibídem, ordena a Gobernadores y Alcaldes adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio preventivo.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 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 dedarada mediante el Decreto 417 de 2020». Que en el Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten 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 el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Que en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio de Facatativá, se han adelantado acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.

Que en tal virtud se han expedido los siguiente Decretos: Decreto No. 097 de fecha 16 de marzo de 2020, por el cual se declara la alerta amarilla sanitaria, se adoptan. Medidas administrativas se establecen lineamiento y recomendaciones para la contención de la pandemia por CORONAVIRUS - COVID 19 en el Municipio de Facatativá y se dictan otras disposiciones. Decreto No. 098 de marzo 19 de 2020 (...) Facatativá y se dictan otras disposiciones. Decreto No. 102 del 23 de marzo de 2020, por el cual se modifican y amplían las medidas del decreto 098 de 2020 se establece el aislamiento preventivo obligatorio, y se imparten órdenes para el mantenimiento del orden público.

Que los contratos celebrados en cumplimiento a las disposiciones del presente Decreto, se someterán al control fiscal establecido en el parágrafo del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas concordantes.

Que la Ley 80 de 1993, regula en los artículos 41, 42 y 43 la Urgencia Manifiesta, El inciso 4° y 5° del artículo 41 de la ley 80 de 1993 al referirse al procedimiento del contrato estatal establece

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

"En caso de situaciones de Urgencia Manifiesta a que se refiere el artículo 42 de la presente Ley que no permita la suscripción de contrato se prescindirá de este y aun el acuerdo acerca de la remuneración y no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. A falta de acuerdo previo sobre la remuneración, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes"

"ARTICULO 42. DE LA URGENCIA MAN/RESTA Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio existe 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

PARAGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuesta/es internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

ARTICULO 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 /os 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 "

En este orden de ideas, la Urgencia Manifiesta constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva establecidos en la ley 80 de 1993 y en la ley 1150 de 2007. Expresamente, el literal a del

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA
URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 prevé la urgencia manifiesta como una causal para contratar directamente:

ARTÍCULO 2o DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas.

(. .)

4 Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta, (. .)

PARAGRAFO 1o. La entidad deberá justificar de manera previa a la apertura del proceso de selección de que se trate, los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección que se propone adelantar (. .)

Que el pasado veintitrés (23) de marzo del 2020, en sesión del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos y Desastres. al analizar la situación que se viene presentando en el Municipio por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, particularmente lo consagrado en su numeral séptimo, el Consejo emitió concepto favorable para declarar la calamidad pública en el Municipio de Facatativá, expidiéndose el Decreto No. 101 del 23 de marzo de 2020.

Que, conforme a lo enunciado previamente, la aplicación de la urgencia manifiesta es restrictiva y excepcional, y se refiere únicamente a aquellos eventos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, de tal manera que resulte inconveniente el trámite de un proceso de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas en un lapso de tiempo que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora.

Que el Municipio de Facatativá siguiendo las directrices del Gobierno Nacional y Departamental establece medidas administrativas preventivas y emite lineamientos y recomendaciones a efectos de contener y evitar su expansión.

Que en mérito de lo anteriormente expuesto:

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Declárese la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Facatativá Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia coronavirus - COVID-19 con el ánimo de proteger la salud, la vida, el orden público y el interés público así

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

prevenir consecuencias que se puedan desencadenar en responsabilidad patrimonial del Municipio.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demanda actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal celébrense únicamente los actos y contratos que tengan como fin la adquisición de bienes, obras y servicios que permitan conjurar la crisis o prevenir efectos posteriores a la pandemia coronavirus COVID – 19.

PARÁGRAFO: Tratándose de una situación excepcional o anormal de emergencia y en atención a lo establecido en el numeral 1° literal f) del artículo 24 de la ley 80 de 1993, los contratos a celebrar amparados en la urgencia manifiesta declarada, son los relacionados con:

- a) Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior, y emergencia económica, social y ecológica), y
- b) Cuando se presenten calamidades públicas, situaciones de fuerza mayor o desastre.

ARTICULO TERCERO: Para los efectos anteriores y únicamente con las finalidades indicadas, facúltese a la Secretaria de Hacienda para realizar los traslados y ajustes presupuestales necesarios para afrontar la situación de emergencia y de urgencia, garantizando la adquisición de bienes y servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta en el Municipio de Facatativá, conforme lo establece el artículo 42 de la ley 80 de 1993, el Acuerdo 017 del 11 de octubre de 2012, el decreto 211 de mayo 23 de 2016, el decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y demás normas complementarias y reglamentarias.

PARÁGRAFO PRIMERO: La actividad contractual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y podrán contemplar cláusulas excepcionales de acuerdo a lo estipulado en los artículos 14 al 18 de la LEY 80 DE 1993.

ARTICULO CUARTO: Inmediatamente celebrados y legalizados los contratos originados de la urgencia manifiesta, la Alcaldía del Municipio de Facatativá Cundinamarca, remitirá a la Contraloría Departamental copia de este decreto, de los contratos y del expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de acuerdo al artículo 43 de la ley 80 de 1993, así como la publicación en la página de la Contraloría General de la Nación, realizando el cargue de la contratación suscrita dentro del marco de la declaratoria de Urgencia Manifiesta en el link <https://www.contraloria.gov.co/urgenc1a-manifiesta>

ARTICULO QUINTO: Hacen parte integral del presente Decreto todas las actas de reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, con sus respectivos anexos

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

ARTICULO SEXTO: La declaratoria y medidas adoptadas en el presente decreto, estarán vigentes hasta la fecha en que el Gobierno Nacional levante la emergencia sanitaria decretada en el país.

ARTICULO SEPTIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

5.5. Antecedentes administrativos

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

- Ley 80 de 1993 – artículo 11 No. 3 literal b “de la Competencia para dirigir licitaciones y para celebrar contratos otorgadas a los gobernadores, alcaldes Distritales y Municipales.
- Artículo 42 de la Ley 80 de 1990, que establece los parámetros y requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta.
- La Resolución 485 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y la protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Virus COVID 19 y adopto medidas para hacerle frente al virus.
- El Decreto 417 de fecha 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaro el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica, generada por la pandemia COVID 19 (coronavirus).
- Decreto 137 de fecha 12 de marzo de 2020, Mediante el cual el Gobernador de Cundinamarca, declaró la alerta amarilla, con el fin de mitigar los diferentes factores del riesgo, que se pueden generar por la pandemia.
- El Decreto 140 de fecha 16 de marzo, mediante el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en el departamento.
- El Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, parágrafo primero del artículo primero, el cual dispone que, en materia de orden público, las disposiciones de los gobernadores, alcaldes distritales y municipales deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. 8. Correo electrónico remitido por el Ministerio del

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Interior, mediante el cual se avaló la expedición del mencionado acto administrativo, el cual se adjunta a la presente.

- Las diferentes decisiones adoptadas por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, cuyas actas se aportan al presente documento, a saber: Actas Nros. 2 de 20 de marzo, Nro. 3 de 21 de marzo, Nro. 4 de 25 de marzo y Nro. 5 de 21 de marzo.
- Correo electrónico de 6 de abril de 2020, remitido por el Ministerio del Interior al municipio de Facatativá – Cundinamarca
- El decreto legislativo 440 del 2020
- El decreto legislativo 461 de 2020

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

5.6. Requisitos de forma

Sobre los presupuestos requeridos para que proceda el control inmediato de legalidad, se ha pronunciado el Consejo de Estado²⁵, al indicar que ellos corresponden a los siguientes: *“1. Que se trate de un acto de contenido general. 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*.

La Sala encuentra que los requisitos de competencia y forma del Decreto 105 de 2020, objeto de estudio, se han cumplido, ya que se trata de un acto de carácter general proferido por el Alcalde Municipal de Facatativá - Cundinamarca, el que se encuentra

²⁵ En CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) se hace mención a la sentencia proferida por la misma Corporación CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA) sobre el particular.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

fundado en el ejercicio de funciones administrativas y como autoridad de policía, tal como lo prevén los numerales 2º y 3º del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, así como los artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993, que autoriza a los alcaldes municipales a celebrar contratos a nombre de la respectiva entidad, dentro del marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, y en desarrollo de los Decretos Legislativos 440 del 2020 y 461 del 2010, controlados y declarados exequibles por la Corte Constitucional, con el fin de conjurar situaciones relacionadas con hechos de calamidad como lo es la pandemia del Coronavirus – COVID 19.

Asimismo, el Decreto objeto de estudio contiene los elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha de su expedición, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

5.7. Requisitos de fondo

Conforme a los lineamientos señalados por la Sala Plena del Consejo de Estado procede a valorar el contenido material del acto objeto de control inmediato de legalidad, abordando los siguientes elementos:

1º. Generalidad:

Las disposiciones se dirigen a las siguientes autoridades y personas:

El Decreto 105 de 2020 se dirige a la comunidad en general.

2º. De la urgencia manifiesta - requisitos formales para su declaratoria.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Sobre el particular ha dicho el Consejo de Estado ²⁶, que:

"(...) 2.2. La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.

En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. Así las cosas, la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial que debe ser respetado por las autoridades cuando se encuentren frente a situaciones que aparentemente puedan dar lugar a la utilización de este instrumento contractual.

En este orden de ideas, *"la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de 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"*²⁷.

Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios²⁸.

2.2. En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

-

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425) sentencia de 7 de febrero de 2011. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.

Ahora bien, esta exigencia del legislador, respecto de la motivación del acto, resulta lógica, en la medida que las circunstancias le permitan a los responsables de la Administración proferirlo, de lo contrario, la Administración podría hacerlo verbalmente y con posterioridad constituir la prueba de esta situación en el informe que debe elaborar para el correspondiente control fiscal.

De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad^[4].

Así mismo, resulta importante señalar que esta figura tiene un régimen jurídico especial, pues es el único caso en que el legislador permite expresamente el contrato consensual, esto es, cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo. Se hace entonces evidente la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, pues el régimen jurídico cede ante situaciones excepcionales con el fin de permitir que las soluciones se den en el menor tiempo posible^[5].

Los otros requisitos formales exigidos por el legislador están presentes en el artículo 43 de la Ley 80 y se relacionan con el tema del control fiscal. Así, después de celebrados los contratos que se originen 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 enviarán a la autoridad competente para realizar el control fiscal, con el objeto de que esta investigue si fue o no procedente su declaratoria, éste funcionario tendrá dos meses para pronunciarse.

A juicio de la Sala, el ejercicio de este control implica la verificación de la ocurrencia de unos hechos, no el examen de las causas que los generaron. Así, si el órgano de control encuentra que los hechos que sirven de fundamento a la declaración de urgencia manifiesta si ocurrieron y que se ajustan a los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dicha declaración será conforme a derecho. Ahora bien, esta modalidad de control fiscal resulta de gran utilidad, ya que puede impulsar la realización de otras investigaciones de tipo penal o disciplinario.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

2.3. Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados^[6](...)”

3º. Control de legalidad de las medidas:

Visto lo anterior, para efectos de realizar el análisis de legalidad del Decreto 105 de 2020 resulta necesario estudiar: i) la motivación del acto, el que debe estar razonablemente justificado y atender las normas especiales que rigen la materia; y, ii) la disposición sobre el envío de los documentos que soportan el acto para que se ejerza el control fiscal, encontrando que:

1) El acto objeto de control se sustenta en las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia

“**ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

(...)

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (...) (Subrayado fuera de texto)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

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

"Artículo 1.

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

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

(...)

«emergencia de salud pública de importancia internacional» significa un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada;(…)”

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

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

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

“**ARTICULO PRIMERO.** Declarar la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca.”

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

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

De igual forma, se refiere el Decreto controlado lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia emitida dentro del expediente Rad. 14275 de 27 de abril de 2006. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, al decir sobre la urgencia manifiesta que:

“(…) Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA”
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño. Que pese a las múltiples acciones y esfuerzos de los Gobiernos Nacional, Departamentales y locales, en controlar la expansión del virus COVID- 19, esta pandemia continua su rápida propagación, razón por la cual es necesario efectuar actuaciones que permitan generar respuestas expeditas y/o inmediatas tendientes a satisfacer y/o contralar las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que se puedan presentar con ocasión de la mencionada pandemia.(...)”

Además, se funda en el comunicado de 17 de marzo de 2020, emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente²⁷ y la Circular 06 de 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República. ²⁸

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

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

El contenido de dicha medida guarda relación con lo previsto en la parte resolutive del Decreto 105 de 2020, si se tiene en consideración que:

En su artículo primero, se ha declarado la urgencia manifiesta en el municipio de Facatativá- Cundinamarca con el propósito de atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19.

²⁷ https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/comunicado_covid_19.pdf

²⁸ <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1768170/Circular+N.6.PDF/04bdc71c-9b4d-42c2-86fd-87db435d2efe>

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

En su artículo segundo, se ha hecho mención a que, por lo anterior, se acude a la figura de la urgencia manifiesta regulada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 con el objeto de contratar únicamente obras, bienes y servicios necesarios para atender, controlar y/o superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, el manejo y control de la pandemia. Dicha modalidad de selección de contratación directa en casos de urgencia manifiesta se encuentra igualmente prevista en el literal a) numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1150 de 2007, lo cual constituye desarrollo de las atribuciones contempladas en el Decreto legislativo 440 de 2020, declarado exequible por la Corte Constitucional, quien en Sentencia C-162-20 dijo:

134. En cuanto a los requisitos materiales, la Sala encontró que el DL 440 (i) cumple el requisito de finalidad, puesto que las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos; (ii) existe conexidad material tanto interna como externa; (iii) se encuentra suficientemente motivado; (iv) no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción; (v) no afecta ninguno de los derechos fundamentales intangibles; (vi) su contenido no contradice ninguna norma constitucional; (vii) se fundamenta en debida forma la incompatibilidad con las normas legales que suspende o modifica transitoriamente, en particular la medida relacionada en el art. 8 del DL 440; (viii) cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica. Lo primero porque el Decreto Legislativo bajo estudio busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia, por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis, y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia. Y lo segundo porque, esta Corte identificó que el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (ix) las medidas son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad, sometidas a los respectivos controles, y son además de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica; y (x) no establece ninguna medida discriminatoria.

En el artículo tercero, se autoriza a efectuar las actuaciones presupuestales requeridas con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta,

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

artículo que resulta concordante con lo previsto en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, al autorizar los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente para atender dicha situación de urgencia, lo cual constituye desarrollo de las previsiones contenidas en el Decreto legislativo 461 de 2020, declarado exequible en forma condicionada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-169-20

90 Norma: Decreto Legislativo 461 de 2020
Sentencia: C-169/20 **Fecha** **Sentencia:**
Tema: 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
Comunicado de prensa: Comunicado No. 24 del 10 y 11 de junio de 2020
Magistrado Ponente: Antonio Jose Lizarazo Ocampo
Decisión: Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal. Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señalare un término menor. Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020.

- 2) Ahora bien, el artículo cuarto del Decreto objeto de control también atiende lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, al ordenar la remisión de dicho acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de dicha declaratoria de urgencia manifiesta a la Contraloría de Cundinamarca, para su control correspondiente.
- 3) El artículo 5º solo hace remisión a las actas de Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, lo cual resulta acorde al contenido normativo del Decreto 105 del 2020 objeto de contro.

EXPEDIENTE No.	25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO:	DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

- 4) En cuanto a la vigencia, artículo 6° se mantienen las decisiones mientras dure la pandemia, cumpliendo con el requisito de temporalidad, solo que para efectos de traslados presupuestales se deberá estar al condicionamiento de la Sentencia C-169-20, esto es, durante la presente vigencia fiscal.
- 5) El artículo 7° indicó que el acto administrativo rige a partir de la fecha de publicación, lo cual se encuentra conforme a derecho.

4o. Conclusiones:

El Decreto 105 de 2020 atiende los requisitos formales señalados por la jurisprudencia para la declaratoria de urgencia manifiesta, esto es, el acto se encuentra debidamente motivado, así resulta compatible con las normas de rango superior que regulan la contratación, en aras de adelantar obras, adquirir bienes y servicios para conjurar la pandemia, así como se dispuso el envío de los documentos que soportan dicho acto a la Contraloría Departamental de Cundinamarca para que ejerza el control fiscal correspondiente.

Dicho Decreto fue proferido con competencia, así atiende a lo previsto en el Decreto 417 de 2020 de declaratoria de Estado de Emergencia, por lo que debe ser declarado ajustado a derecho y en desarrollo de los decretos legislativos 440 y 461 del 2020.

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

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

EXPEDIENTE No. 25000251500020200056300
MEDIO DE CONTROL CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 105 DE 25 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ CUNDINAMARCA"
ASUNTO: SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

RESUELVE

PRIMERO.- DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO mientras produce efectos, el Decreto 105 de 25 de marzo de 2020 "por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Facatativá – Cundinamarca", por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión, con la condición de los traslados presupuestales autorizados en el artículo 3º solo comprende la presente vigencia fiscal, en los términos de la Sentencia C-169-2020 emanada de la Corte Constitucional.

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta