



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA	: Control inmediato de legalidad
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: Alcaldesa de Apulo
RADICACIÓN	: 25000-23-15-000-2020-00726-00
OBJETO DE CONTROL	: Decreto 26 de 21 de marzo de 2020
TEMA	: Declara urgencia manifiesta y dicta otras disposiciones

Magistrado ponente: **ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS**

Por haber sido derrotada la ponencia propuesta por la doctora Beatríz Helena Escobar Rojas en sesión de Sala Plena de 06 de julio de 2020, y remitidas las presentes actuaciones al despacho del actual Magistrado Ponente, el 27 de julio de 2020, procede la Sala a decidir el control inmediato de legalidad del decreto 26 de 21 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE APULO CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*», dictado por la alcaldesa del municipio de Apulo, Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 185 de la ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1. Acto objeto de control inmediato de legalidad

Mediante el correo institucional de esta Corporación, fue recibida copia del decreto 26 de 21 de marzo de 2020, a efectos de realizar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la ley 1437 de 2011.

El texto del decreto objeto de revisión, es el siguiente:

«La Alcaldesa Municipal de Apulo, Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 2º de la Constitución Política, artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y,

CONSIDERANDO

Que conforme lo establece el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia “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.”

Que es de conocimiento público los efectos que a nivel mundial viene provocando el brote del coronavirus (COVID-19), razón por la cual la Organización Mundial de la Salud -OMS- el 11 de marzo de 2020, ante la situación epidemiológica, declaró la pandemia mundial, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión. En tal virtud, se hace necesario recordar a todos los países y a la comunidad en particular, que la propagación de este virus puede frenarse considerablemente si se aplican medidas firmes de contención y control.

Que el Presidente de la República, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en no relacionado con la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el Gobierno Municipal ha realizado las actuaciones administrativas tendientes a preservar la vida y la salud pública de los habitantes del Municipio, en línea con las políticas que el Gobierno Nacional y Departamental han venido implementando.

Es así, como el municipio de Apulo ha expedido los Decretos No. 020 de 17 de marzo; 023 de 19 de marzo y 025 de 20 de marzo, por medio de los cuales declaró la alerta amarilla, se restringió transitoriamente la movilidad de las personas y se declaró la situación de calamidad pública, todo en torno a generar herramientas administrativas necesarias para la contención, manejo y respuesta a la crisis generada por lo pandemia.

Que a la fecha, pese a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, así como Departamental y Municipal, se siguen requiriendo desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas a las de satisfacer necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que es necesario seguir implementando alternativas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas en tomo a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estipula que la declaratoria de emergencia manifiesta procede, entre otros casos, cuando la continuidad del servicio exige la ejecución de obras en el inmediato futuro, o cuando se presentan situaciones relacionadas con los estados de excepción, o cuando se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con los estados de excepción, o cuando se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trata de situaciones que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o convocatoria pública. Igualmente, este artículo señala que la urgencia manifiesta se debe declarar mediante acto administrativo debidamente motivado.

La Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en Sentencia C-949 de 2001, señaló: “[n]o 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 tienen 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”.

En el mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 27 de abril de 2006, expediente No. 14275, sobre la urgencia manifiesta consideró:

“Se observa entonces como la normativa regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción; o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos 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 o selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos o largo lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”.

Que la declaratoria de urgencia manifiesta encuentra su sustento en la prevalencia de los derechos constitucionales de gran envergadura como lo son el derecho a la vida (art. 11) y a la salud (art. 49).

Que, así las cosas, bajo los parámetros del artículo 42 de la ley 80 de 1993, el municipio de Apulo, Cundinamarca encuentra la necesidad para salvaguardar, contrarrestar y controlar la propagación del CORONAVIRUS COVID-19, contar con elementos, productos, bienes y servicios que permitan atender las necesidades primarias de sus habitantes y en especial las de los más vulnerables frente a la pandemia.

Que mediante Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020, el señor Contralor General de la República ha reconocido la figura de la urgencia manifiesta como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta al país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo Primero. – *Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Apulo, Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia CORONAVIRUS COVID-19.*

Artículo Segundo. – *Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este Decreto, el Ordenador del Gasto Municipal, así como los Directores de las Entidades Descentralizadas del Municipio, acudirán a la figura de la Urgencia Manifiesta para contratar directa y únicamente obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19.*

Artículo Tercero. – *Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la Urgencia Manifiesta aquí decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.*

Artículo Cuarto. – *Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de Urgencia Manifiesta a la Contraloría General de la República, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

Artículo Quinto. – *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, Y CÚMPLASE

Dada en el Despacho de la Alcaldía del Municipio de Apulo, Cundinamarca, a los veintiuno (21)

días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

MARIBEL ROCÍO HERNÁNDEZ VANEGAS
Alcaldesa Municipal»

2. Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público considera que el decreto 26 de 21 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a la legalidad, salvo por la expresión «*expedición*» contenida en el artículo 5º, dado que su eficacia no puede darse desde la expedición, sino desde su publicación.

Precisa, que este decreto es un acto administrativo de carácter general, abstracto e impersonal; expedido por autoridad competente, en ejercicio de la función administrativa; y como desarrollo del decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020. Por tanto, es viable que, en el contexto de la declaratoria de urgencia manifiesta, los alcaldes y gobernadores hagan los traslados presupuestales internos que se requieran, dentro del organismo o entidad territorial correspondiente.

3. Concepto del Ministerio del interior

Conceptúa, que es jurídicamente viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º del decreto 440 de 22 de marzo de 2020 y el artículo 42 de la ley 80 de 1993; no obstante, frente a los procesos de contratación adelantados por el municipio, aduce, que no tiene competencia para emitir concepto en referencia a los trámites adelantados por la entidad territorial.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto el artículo 136 de la Ley

1437 de 2011.

Y el decreto 26 de 21 de marzo de 2020 es un acto administrativo de carácter general, por cuanto la medida que en él se adopta, no está creando, modificando o extinguiendo alguna situación de carácter particular o concreto, sino que, por el contrario, está dirigido a «*Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** [...] para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia CORONAVIRUS COVID-19 [...] contratar directa y únicamente obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia [...] hacer traslados presupuestales internos [...]*».

La medida fue adoptada en ejercicio de la función administrativa, por cuanto fue suscrito por el alcalde, autoridad territorial, en su condición de jefe de la administración local, atribuida por la Constitución Política.

2. Control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es un mecanismo jurídico a través del cual, las autoridades administrativas realizan un examen de legalidad sobre los actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y territoriales, como desarrollo de un decreto legislativo proferido durante los estados de excepción.

En este examen de legalidad se confronta el acto administrativo con el ordenamiento jurídico, estableciendo: a) la competencia; b) los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y; c) la forma y proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción¹.

3. Requisitos de forma

El decreto controlado satisface las condiciones de forma, toda vez, que está suscrito por el alcalde del municipio de Apulo y contiene elementos que permiten su identificación, como lo son, número, fecha, facultades que permiten su expedición, articulado y firma de quien lo suscribe.

4. Requisitos de fondo

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) de 5 de marzo de 2012, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

4.1. Materia reglamentada por el decreto 26 de 21 de marzo de 2020

Señala el decreto objeto de control, que:

- i) Con ocasión de la pandemia del coronavirus COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud, el Presidente de la República mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.
- ii) Asimismo, de acuerdo con las políticas que ha venido implementando, tanto el Gobierno Nacional como el departamental, el municipio de Apulo expidió los decretos 020, 023 y 025, de 17, 19 y 20 de marzo, respectivamente; mediante los cuales, se restringió la movilidad de las personas, se declaró la calamidad pública, y se generaron herramientas administrativas para la contención, manejo y respuesta a la crisis generada por la pandemia.
- iii) Al ser necesario dar continuidad a la implementación de las medidas administrativas, que le permitan a la administración municipal, contrarrestar y controlar la propagación del coronavirus COVID-19; con fundamento en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, el Alcalde del municipio de Apulo, declaró la urgencia manifiesta y dictó disposiciones referentes a la contratación directa y traslados presupuestales.

4.2. Competencia para proferir el acto objeto de control

El decreto 26 de 21 de marzo de 2020 fue expedido por la alcaldesa municipal de Apulo, facultada por lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política.

5. Conexidad y proporcionalidad del decreto 26 de 21 de marzo de 2020 con las normas citadas como antecedente para su expedición

El decreto 26 de 21 de marzo de 2020, fue expedido dentro del marco del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020, las medidas en él adoptadas son de contenido general y abstracto, y fue proferido por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa, bajo atribuciones constitucionales y legales, como quedó visto.

No obstante, advierte la Sala, que fundamenta su expedición en la necesidad de seguir implementando medidas administrativas que le permitan al municipio atender las necesidades generadas en torno a la crisis de la pandemia, y para el efecto, acude a la urgencia manifiesta señalada en el artículo 42 de la ley 80 de 1993.

Y si bien hace alusión al decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, las medidas adoptadas en el acto administrativo objeto de control, no tuvieron sustento en el desarrollo de algún decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional; además, el **decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020**, que facultó a los gobernadores y alcaldes «*para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar*», necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, es posterior al decreto 26 de 21 de marzo de 2020, por lo que tampoco fue dictado en desarrollo de este.

Así las cosas, pese a que el decreto 26 de 21 de marzo de 2020, que declaró la urgencia manifiesta y dictó otras medidas en materia de contratación directa y traslados presupuestales, tiene como fin atender la situación de calamidad pública ocasionada por la pandemia, que generó el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional; lo cierto es, que fue proferido en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 315 numeral 2º de la Constitución Política, artículos 11 y 42 de la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, y el decreto 1082 de 2015, y no en desarrollo de algún decreto legislativo.

Dentro de este panorama, la Sala arriba a la conclusión, de que el decreto 26 de 21 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del municipio de Apulo, Cundinamarca, no es pasible del control inmediato de legalidad referido en los artículos 136 y 185 de la ley 1437 de 2011.

Lo anterior no obsta, para que sobre este acto administrativo se adelante examen de control constitucional y legal, como lo prevé la ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Por último, conforme a lo decidido en la sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, dadas las circunstancias excepcionales, una vez surtida la Sala virtual y

aprobada la providencia, esta 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

F A L L A:

PRIMERO. - DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del decreto 26 de 21 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del municipio de Apulo, Cundinamarca, «*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE APULO CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*», por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. - PUBLICAR la presente decisión en la página web de la Rama Judicial.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado según consta en acta de la fecha.

ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS
Magistrado Ponente

AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta