



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D. C., dos (02) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: MERY CECILIA MORENO AMAYA

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
EXPEDIENTES:	25000-23-15-000-2020-01359-00
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE AGUA DE DIOS, CUNDINAMARCA
ASUNTOS SOMETIDOS A CONTROL:	DECRETO 22 DEL 20 MARZO DE 2020 “POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”
AUTO:	DEJA SIN EFECTOS EL AUTO DEL 05 DE MAYO DE 2020, EN SU LUGAR NO AVOCA CONOCIMIENTO

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre el asunto de la referencia, previos los siguientes:

1. ANTECEDENTES

El Presidente de la República, considerando la expansión de la pandemia por coronavirus - COVID-19, lo que además de ser una calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país; a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días. Esto con el fin de adoptar mediante decretos legislativos todas las medidas excepcionales y necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del Coronavirus, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional. Disponiendo para ello de las operaciones presupuestales que se consideren necesarias.

El Alcalde municipal de Agua de Dios, Cundinamarca, en ejercicio de las funciones constitucionales señaladas en el artículo 315 y legales estipuladas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1082 de 2015; decretó:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Agua de Dios – Cundinamarca, para conjurar la crisis que se ha presentado

con ocasión de 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, los Delegatarios de la Contratación y ordenación del gasto del Municipio de Agua de Dios -Cundinamarca, acudirán a la figura de Urgencia Manifiesta, para contratar UNICAMENTE obras, bienes, servicios y suministros necesario 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 presupuestos internos que se requieran.*

ARTÍCULO CUARTO: *Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasiones de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, a la Contraloría General de la Republica, 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.*

La Magistrada sustanciadora, mediante auto del 05 de mayo de 2020, avocó conocimiento del control inmediato de legalidad respecto al Decreto 22 del 20 de marzo de 2020, y ordenó, entre otras cosas, la fijación del aviso en el sitio web de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano interviniera en la defensa o impugnación de la legalidad del acto sometido a control. Asimismo, invitó a determinadas universidades públicas y privadas para que presentaran su concepto sobre los puntos relevantes del Decreto objeto de control. De igual forma, se requirió al Alcalde del municipio de Agua de Dios para que allegara los antecedentes administrativos, relacionados con la expedición del Decreto.

Vencido el término para la intervención de los ciudadanos y las universidades invitadas, no se presentó pronunciamiento alguno. Aunado a esto el Municipio no presentó concepto ni allegó antecedentes o pruebas adicionales al proceso.

2. CONSIDERACIONES:

ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD SOBRE LOS ACTOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE DECRETOS LEGISLATIVOS.

Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que

perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública. El contenido de la norma es el siguiente:

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

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

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

(...)

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento. (Resalta el Despacho)

Sobre esta materia, la Corte Constitucional, ha precisado que la prenotada norma constitucional ha establecido dos clases de decretos en los estados de excepción, a saber: el declarativo del estado de excepción y los decretos que desarrollan esas facultades *pro tempore* adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis¹. En ambos casos se exige que los decretos vayan "con la firma de todos los ministros"².

Concurrentemente, las autoridades administrativas pueden dictar actos administrativos generales que desarrollen los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción, los cuales, deben ser sujetos de control de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, el cual establece:

“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, [como lo es el estado de emergencia], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo

¹ C. Constitucional, Sentencias C-004 de 1992, C-802 de 2002 y C-216 de 2011.

² C. Constitucional, Sentencia C-468 de 2017

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”.

De conformidad con lo anterior, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los actos de carácter general que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y **como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción**, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron.

Aunado a esto, el control inmediato de legalidad, tal y como lo ha dicho la Corte Constitucional³ se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción.

Por su parte, el Consejo de Estado⁴, recientemente definió la naturaleza de los decretos dictados en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción, en aras de modificar la jurisprudencia respecto al medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva, en el marco del estado de emergencia por la enfermedad COVID-19., señalando:

De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), **ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.**

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos**

³ C. Constitucional, Sentencia C-179 de 1994

⁴ C.E. Auto del 04 de mayo de 2020, M.P. William Hernández Gómez. Rad. 2020-01567

legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas. (Énfasis del Despacho)

ANÁLISIS DEL ACTO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

1. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES

En cuanto al análisis formal se ha precisado el Consejo de Estado⁵ que:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, indica que **son tres los presupuestos requeridos para que sea procedente el control inmediato de legalidad**. En primer lugar, **debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción**. Este decreto, sin embargo, no se dictó en cumplimiento de facultades previstas en decretos legislativos expedidos en desarrollo de la emergencia, pues su parte motiva se refiere a las facultades constitucionales del Presidente de la República y, en especial, a las que le confiere la Ley 4 de 1992. En consecuencia, se declara improcedente el Control Inmediato de legalidad. (Subrayado y negrilla fuera del texto.)

Por lo tanto, y como lo ha sostenido la Sala al momento de decidir sobre la procedibilidad del control automático de legalidad, es absolutamente necesario determinar de forma clara e inequívoca, la presencia de cada uno de dichos presupuestos en el acto objeto de estudio, pues, la ausencia de uno de estos, conllevaría a la definitiva o irremediable improcedencia de este mecanismo de control.

Respecto a los decretos de orden territorial que desarrollan Decretos Legislativos, que estos deben ser expedidos por autoridad competente, a través de una medida de carácter general con la que se pretenda desarrollar decretos legislativos expedidos en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado de Excepción.

Así las cosas, el Decreto 22 de 2020 es un acto administrativo de carácter general, pues sus enunciados se han elaborado de forma abstracta, esto es para toda la comunidad del municipio de Agua de Dios; está suscrito por el Alcalde municipal quien, conforme al artículo 314 de la Constitución Política, es el jefe de la administración y representante legal del ente territorial; asimismo, se expidió en ejercicio de la función administrativa, por lo que es cierto que cumple o satisface con los dos primeros presupuestos formales.

⁵ Consejo de Estado. Sentencia del 21 de junio de 1999. Consejero Ponente: Dr. Manuel Santiago Urueta.

Ahora, sobre el requisito de que el acto general sea dictado con fundamento y en desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas, una vez declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica, se encuentra oportuno mencionar que:

i) Un decreto legislativo es aquel expedido con ocasión al estado de excepción, que debe reunir entre otras las siguientes características: i) debe llevar la firma del presidente y de todos los ministros, ii) guardar relación directa con la situación y estar debidamente motivado, iii) no puede suspender los derechos ni libertades fundamentales, pues debe circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis en el tiempo de su duración, y iv) el control judicial del decreto legislativo recae de manera automática en la Corte Constitucional⁶.

ii) Al respecto, la tesis mayoritaria de esta Sala plena, condiciona a realizar un test formal de procedibilidad del control inmediato de legalidad, en el cual no solo basta que el Decreto del ente territorial hubiese sido expedido dentro de la vigencia del estado de excepción, sino que necesariamente debe estar fundamentado y desarrollar un decreto legislativo proferido durante el estado de emergencia.

iii) El consejo de Estado en reciente pronunciamiento⁷, señaló que no basta con la mera enunciación del Decreto 417 de 2020 que declara el estado de excepción para habilitar el control inmediato de legalidad, *“pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán **dictar decretos con fuerza de ley** (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, **y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control**”*.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Despacho debe verificar si el Decreto 22 del 20 de marzo de 2020 supera este último requisito formal, para lo cual, se debe tener en cuenta que el Alcalde municipal de Agua de Dios, Cundinamarca, en el acto objeto de estudio, consideró que:

⁶ Younes, D. (2019) Derecho Constitucional Colombiano. Decimosexta edición.

⁷ C.E. Auto del 29 de abril de 2020, M.P Stella Jeannette Carvajal. Rad. 2020-01014.

- El Presidente mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró Estado de Emergencia Social y Ecológica
- Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en virtud del artículo 315 de la Constitución;
- El Decreto 156 del 2020 por medio del cual el gobernador de Cundinamarca declaró la urgencia manifiesta en el departamento
- El Decreto 20 del 26 de marzo de 2020, por medio del cual el municipio de Agua de Dios decretó aleta amarilla y se tomaron medidas para evitar la mitigación del riesgo por la pandemia
- Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, que regulan la declaración de urgencia manifiesta.

El Alcalde municipal de Agua de Dios, manifestó que para conjurar la crisis y evitar mayores consecuencias, era necesario la implementación inmediata de compra de bienes y servicios necesarios con el fin de atender de manera oportuna las necesidades básicas generados por el aislamiento y la situación de emergencia, motivo por el cual, el Alcalde municipal de Agua de Dios consideró que se encuentra facultado para hacer la declaratoria de Urgencia Manifiesta.

En efecto, una vez celebrados los contratos necesarios en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que así lo declara, los antecedentes de la actuación y gastos de la agencia, serán remitidos al ente de control fiscal de la jurisdicción para poder hacer los traslados presupuestales interno, en concordancia con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Descendiendo en el caso y al realizar un análisis sobre las medidas señaladas por el Alcalde Municipal de Agua de Dios, Cundinamarca; en esta oportunidad se encuentra que la declaración de urgencia manifiesta se encuentra derivada de las facultades propias de la entidad territorial otorgadas por la Ley 80 de 1993 y, Ley 1150 de 2007; además refiere que la urgencia se decretó en razón a la calamidad pública declarada en el Decreto 22 de 2020.

Aunado a esto, en el Decreto 22 del 20 de marzo de 2020 se hizo referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 202; sin embargo, esto no implica que se desarrollaron las facultades otorgadas por este acto administrativo; puesto que allí se declara el estado de excepción y se faculta al Gobierno Nacional y no de las entidades territoriales, como parece que equivocadamente lo entendió el ente

territorial, a: *“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”* mientras que la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 regulan este asunto de la declaración de urgencia manifiesta, basado en la autonomía y facultades territoriales.

Es claro entonces, que el Decreto 22 del 20 marzo de 2020 no se fundamenta en un Decreto Legislativo expedido una vez decretado el estado de excepción, pues en sus consideraciones no hace alguna alusión a estos, así como tampoco de las pruebas allegadas como antecedentes administrativos, se puede establecer la conexidad expresa de la declaración de urgencia manifiesta con el desarrollo de un Decreto Legislativo.

Ahora, debe anotarse que el Decreto 22 del 20 marzo de 2020 sometido a control inmediato de legalidad, si bien refiere en su motivación la existencia del estado de excepción declarado con el Decreto 417 de 2020, ello no trasciende, pues como ya se mencionó lo cierto es que el acto expedido por el Alcalde de Agua de Dios no desarrolla, reglamenta, ni adopta en su jurisdicción ninguno de los decretos legislativos que posteriormente el Gobierno Nacional ha expedido con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las medidas adoptadas en el acto objeto de esta providencia son el resultado del ejercicio de las facultades constitucionales y legales ordinarias que han sido otorgadas a los alcaldes, es decir, las cuales puede hacer uso en cualquier tiempo, sin que correspondan al desarrollo de un decreto netamente legislativo.

Por tanto y en atención a lo dispuesto por el Consejo de Estado⁸ y el desarrollo de las Salas Plenas de esta Corporación, esta Magistrada considera que si bien en un primer momento se avocó el conocimiento, verificado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad previamente expuestos, se encuentra que el Decreto 22 del 20 marzo de 2020 emitido por el Alcalde de Agua de Dios, Cundinamarca no puede ser objeto de examen judicial a través del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los **decretos legislativos** proferidos durante el Estado

⁸ C.E. Auto del 29 de abril de 2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal. Rad. 2020-01014.

de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad; este Despacho no debió avocar conocimiento en el asunto de la referencia; sin embargo, en aras de evitar un desgaste innecesario de la administración de justicia, en esta oportunidad se dejará sin efectos el auto proferido el 05 de mayo de 2020 y en su lugar **NO SE AVOCARÁ** el conocimiento en única instancia, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, del Decreto 22 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Agua de Dios Cundinamarca.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre este decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación del procedimiento regulado la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o materialmente) con el estado de excepción debe acudir a los controles ordinarios.

En consecuencia, este despacho del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS el auto proferido el 05 de mayo de 2020, por el que se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del asunto. En su lugar,

SEGUNDO: NO AVOCAR conocimiento en única instancia, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, del Decreto 22 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Agua de Dios – Cundinamarca, conforme lo considerado en este proveído.

TERCERO: INFORMAR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que el Decreto 22 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Agua de Dios – Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

CUARTO: NOTIFICAR esta decisión al Alcalde Municipal de Agua de Dios Cundinamarca, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad local (asesorjuridico@aguadedios-cundinamarca.gov.co), quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.

QUINTO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al agente del Ministerio Público asignado a este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

SEXTO: Por secretaria de la Sección, **COMUNICAR** a la Gobernación de Cundinamarca en la dirección de correo electrónico (controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co), lo decidido en esta providencia, a fin de que sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Gobernación de Cundinamarca

SÉPTIMO: Por secretaria de la Sección, **COMUNICAR** al Consejo de Estado en la dirección de correo electrónico (secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co), lo decidido en esta providencia, a fin de que, si lo considera, sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Corporación.

OCTAVO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MERY CECILIA MORENO AMAYA
Magistrada