



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00181 00
M. DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: DECRETO 038 DEL 24 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE (GUAVIARE)

Procede el despacho a establecer si el acto administrativo de la referencia, es o no susceptible del control inmediato de legalidad, conforme a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

La Alcaldía del Municipio de San José del Guaviare (Guaviare), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta de calamidad pública en el Municipio de San José del Guaviare con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVJD-19), y se dictan otras disposiciones"* a efectos de que el Tribunal Administrativo del Meta se pronuncie sobre su legalidad.

El conocimiento del asunto le correspondió al Despacho 005, a cargo de la suscrita, según se advierte del Acta de Reparto del 30 de marzo de 2020.

II. CONSIDERACIONES

a) Competencia del Despacho:

De acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, y teniendo en cuenta que no se trata de una demanda, ni aun ha iniciado el trámite o proceso, razón por la cual la presente providencia no se encuentra en las hipótesis previstas en el artículo 125 del mismo estatuto procedimental, en armonía con los numerales 1-4 del artículo 243 ibídem, el magistrado ponente es competente para

estudiar si el presente caso es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 *ibídem*.

b) Problema Jurídico:

Le corresponde al Despacho determinar si el acto administrativo atrás referido, cumple los requisitos de ley que lo hacen ser susceptible del control inmediato de legalidad.

Para efectos de establecer lo anterior, se hará referencia a (i) los requisitos señalados en la ley que dan lugar al control inmediato de legalidad, y, (ii) se resolverá el caso concreto.

c) Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad:

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6º (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción *-Emergencia Económica, Social y Ecológica-*, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020¹, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 30 días calendario.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que "*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*

¹ "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

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” (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece que *“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”.*

Así pues, como lo ha indicado el Consejo de Estado², el control de legalidad se refiere a uno de naturaleza automática constituido como garantía de los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto en relación con los poderes del Ejecutivo durante los Estados de Excepción. Además, esta Corporación ha esquematizado los presupuestos de procedencia del referido medio de control, en consonancia con las normas transcritas previamente, así:

“(...) En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 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” (...)³. (subraya fuera del texto).*

De lo anterior surge claramente, que como quiera que se trata de un control judicial de naturaleza excepcional, necesariamente el incumplimiento de cualquiera de tales condicionamientos, impide que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, asuma el conocimiento por esa vía y por ende efectúe un juicio de legalidad sin que medie demanda alguna.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.

³ *Ibídem*.

d) Análisis del caso concreto:

En el presente asunto, como se mencionó inicialmente, la entidad territorial, pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por su mandatario; sin embargo, de entrada es palmario que no reúne uno de los requisitos atrás señalados para que sea susceptible de control judicial de manera automática, como quiera que de su misma motivación se extrae que no fue expedido en desarrollo del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, sino con fundamento en ejercicio de las facultades ordinarias de orden constitucional y legal.

En efecto, en relación con la urgencia manifiesta, que es lo declarado por medio del acto remitido para su control de legalidad en esta sede, es pertinente indicar que el artículo 42⁴ de la Ley 80 de 1993 determina las circunstancias en las que ésta se desarrolla y el artículo 43⁵ de la misma Ley consagra el control que deberá realizarse por parte de la autoridad que ejerce el control fiscal.

Por lo anterior, el Consejo de Estado⁶ ha indicado en relación con la urgencia manifiesta, que: (i) uno de los casos en donde tiene cabida es cuando se presentan situaciones relacionadas con el estado de excepción; (ii) se justifica en la necesidad inmediata de garantizar la continuación de la prestación del servicio, el suministro de bienes, la ejecución de la obra o para conjuntar la situación que afecta al conglomerado social; y (iii) se fundamenta en los principios de economía, legalidad y necesidad.

⁴**Ley 80 de 1993, artículo 42:** "*<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."*

⁵**Ley 80 de 1993, artículo 43:** "*Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia."

⁶Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de julio de 2015. Radicado No. 760012331000200204055 01. C.P: Hernán Andrade Rincón:

Control Inmediato de Legalidad
Rad. 50 001 23 33 000 2020 00181 00
Asunto: Decreto 038 de 24 de marzo de 2020,
proferido por el Alcalde del Municipio de San José
del Guaviare (Guaviare).

Ahora bien, se lee en la parte resolutive del Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020 que el municipio de San José del Guaviare dispuso: (i) Declarar la Urgencia Manifiesta en el municipio de San José del Guaviare, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para atender la situación de emergencia y **calamidad pública** con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus COVID -19; (ii) autorizar a la Secretaría de Hacienda Municipal disponer de las operaciones presupuestales que requiera para garantizar los recursos para la realización de convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran para la atención de la declaratoria de calamidad pública en el departamento;(iii) ordenar a la Secretaría Jurídica del Municipio la remisión inmediata de los expedientes de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, al organismo de control fiscal.

Asimismo, como razones de hecho, el ente territorial se refirió a las circunstancias mundiales e implicaciones del Coronavirus (COVID-19); algunos actos administrativos del orden nacional que han sido proferidos debido a las circunstancias generadas por el mismo; a que 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 todo el territorio Nacional. Entre otros aspectos, agregó que es deber de las autoridades municipales adelantar las acciones a implementar los controles necesarios para garantizar la vida, la seguridad y la salubridad pública de la comunidad de San José del Guaviare.

Finalmente, concluyó que la declaratoria de urgencia manifiesta está fundamentada en el Decreto No. 033 del 18 de marzo de 2020 por la cual el municipio de San José del Guaviare **declaró la calamidad pública** con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19.

De ahí que el Despacho observe que el Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020 no tuvo como fin desarrollar uno o más de los Decretos Legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción, que son los dictados por el mismo Gobierno Nacional con posterioridad al Decreto Declarativo, y son aquellos precisamente los que, según el caso, pueden ser desarrollados por actos administrativos que expidan las autoridades del orden territorial, en lo que a nuestra competencia corresponde analizar.

Es decir, el Decreto que declara el Estado de Excepción de ninguna manera puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales porque corresponde al Gobierno Nacional expedir los Decretos Legislativos que adopten las medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y sólo para desarrollar éstos a nivel territorial, es que los mandatarios territoriales pueden dictar actos administrativos de carácter general, que vendrían a ser el objeto del control inmediato de legalidad.

De allí que, aun cuando en la parte considerativa del acto administrativo remitido a este tribunal para su respectivo control de legalidad, se hace mención al Decreto Declarativo 417 de 2020, se advierte que en realidad está sustentado en las facultades ordinarias, por las razones que pasan a exponerse.

En primer lugar, el acto remitido para su revisión fue proferido en ejercicio de las siguientes normas, según se lee en el mismo: los artículos 2⁷, 49⁸, 209⁹, 314¹⁰ y 315¹¹

⁷ **Artículo 2.** *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.

⁸ **Artículo 49.** *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

⁹ **Artículo 209.** *La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

¹⁰ **Artículo 314.** *En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente. El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.*

¹¹ **Constitución Política de 1991, artículo 315:** *"Son atribuciones del alcalde:*

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

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 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.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Control Inmediato de Legalidad
Rad. 50 001 23 33 000 2020 00181 00
Asunto: Decreto 038 de 24 de marzo de 2020,
proferido por el Alcalde del Municipio de San José
del Guaviare (Guaviare).

de la Constitución Política; la Ley 136 de 1994¹², la Ley 1523 de 2012¹³; la Ley 1617 de 2013¹⁴; la Ley Estatutaria 1751 de 2015¹⁵; el Decreto 780 de 2016¹⁶; Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020¹⁷; la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020¹⁸, Resolución No. 407 del 13 de marzo de 2020¹⁹; el Decreto No. 417 de 17 de Marzo de 2020²⁰; los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007²¹.

En este sentido, se concluye que se trata de disposiciones que se refieren a las facultades del Presidente de la República, a otras facultades ordinarias del representante legal de la entidad territorial y a otros actos administrativos expedidos en el marco de la situación generada por el Coronavirus (COVID-19). Y si bien, como sustento de la medida adoptada el ente territorial invoca el 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*", debe reiterarse, tal como atrás se indicó, que éste Decreto que es meramente Declarativo no adoptó medida alguna para cumplir su finalidad constitucional, sino que éstas se han venido tomando mediante Decretos Legislativos posteriores, cuya aplicación o ejecución en el ámbito territorial permite la expedición de actos administrativos de carácter general, susceptibles de someterse al control inmediato de legalidad.

8. *Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.*

9. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*

10. *Las demás que la Constitución y la ley le señalen."*

¹² *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*

¹³ *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.*

¹⁴ *Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.*

¹⁵ *Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones."*

¹⁶ *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"*

¹⁷ *"Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID2019 y se dictan otras disposiciones"*

¹⁸ *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*

¹⁹ *"Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020 –por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional"*

²⁰ *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*

²¹ **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;*

En tal sentido, el Despacho debe precisar como criterio de interpretación del artículo 136 del CPACA que si las decisiones que se toman en el acto remitido a control no devienen de los Decretos Legislativos que adoptan las medidas por parte del Gobierno Nacional, sino que se expiden en ejercicio de atribuciones que preexistían, en principio el acto administrativo remitido no es susceptible del control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta los criterios que han sido previamente desarrollados.

Es así que, aun cuando el Decreto 038 de 24 de marzo de 2020 hace referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, no significa que esté desarrollando las facultades otorgadas por este último acto administrativo. Ello por cuanto el Decreto 417 de 2020 habla del Gobierno Nacional y no de las entidades territoriales en la parte pertinente que menciona a la contratación directa, como parece que equivocadamente lo entendió la Alcaldía de San José del Guaviare, veamos: “(...) *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, (...)*” (Subrayado fuera de texto).

Aunado a lo anterior, aun cuando el acto administrativo expedido por el municipio de San José del Guaviare (Guaviare), también contiene como sustento el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020²², que fue expedido con posterioridad al 417, aquel este no es un Decreto Legislativo proferido en desarrollo de la declaratoria del Estado de Excepción, pues si se revisa su motivación, nada dijo el Gobierno Nacional sobre estar haciendo uso de las facultades propias de la *Emergencia Económica, Social y Ecológica*, por el contrario, se sustenta esencialmente en normas de orden público, algunas de ellas, es cierto, son facultades dadas constitucional y legalmente para afrontar situaciones de anormalidad, pero tales circunstancias no son necesariamente las de un Estado de Excepción, y por ende se podría acudir a ellas sin necesidad de esta declaratoria, y también se menciona la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 declarada en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y la Protección Social²³, lo que indica que el 457 no es un decreto legislativo

²² “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.”

²³ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Esta Resolución a su vez fue dictada por el Ministro de Salud y Protección Social invocando las atribuciones contenidas en las siguientes normas:

- (i) El artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*

ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

expedido por virtud del Estado de Excepción, de allí que su aplicación mediante el acto administrativo territorial no es de aquellos que deba someterse a control del legalidad.

No obstante, se advierte que, a pesar de lo anterior, la declaratoria de urgencia manifiesta a través del acto remitido, no deviene directamente del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, sino de lo reseñado en los artículos 42 y subsiguientes de la Ley 80 de 1993, cuyas características fueron desarrolladas previamente. En consecuencia, se trata de una facultad ordinaria que tiene su origen en una norma que preexiste a la declaratoria del Estado de Excepción.

Con el objeto de sustentar lo anterior, cabría analizar la situación desde otra perspectiva, según la cual debería considerarse si la Alcaldía del Municipio de San José del Guaviare (Guaviare) podía declarar la urgencia manifiesta de no haberse expedido el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. El Despacho considera que la respuesta es afirmativa por cuanto distintas disposiciones normativas, diferentes al referido decreto, pueden fundamentar las competencias de la entidad territorial para proferir el Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020.

Con todo esto, lo que se quiere significar es que el objeto de revisión automática o inmediata de la legalidad que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el ámbito territorial, debe ceñirse estrictamente a aquellos actos administrativos territoriales que ejecutan o aplican los decretos legislativos que adoptan las medidas por parte del Gobierno Nacional "*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*"²⁵. De tal manera que, todo lo que se encuentre por fuera de esa zona, acudiendo a otro tipo de facultades que existen en el ordenamiento jurídico, pero que no son desarrollo de esos decretos legislativos, se escapa al medio de control que hoy nos ocupa.

Así las cosas, y en atención a que el Decreto remitido, no es un acto administrativo que deba someterse al control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, no se asumirá el conocimiento del mismo.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

(ii) El artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*"

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; 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.

(iii) El artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, "*Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.*

Artículo 2. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes: /.../

²⁵ Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

Finalmente, resulta pertinente exhortar a la autoridad administrativa, para que en lo sucesivo se abstenga de remitir actos administrativos distintos a aquellos susceptibles de control inmediato de legalidad, conforme a las elementales reglas y requisitos atrás señalados, salvo dudas razonables que deberá expresar, ya que la remisión indiscriminada de tales actos, como está sucediendo en este momento por parte de todas las entidades territoriales (departamentos y municipios) comprendidas por este Tribunal, congestiona el aparato judicial e impide que se puedan atender asuntos que realmente se enmarquen en el citado control, o que también gozan de prelación constitucional o legal, u incluso otros cuyo estudio podría adelantarse por el despacho, máxime cuando el ente territorial bien podría a través de la correspondiente dependencia, mediante una valoración precisa y adecuada, determinar cuáles son las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en virtud del Estado de Emergencia, que deben ser sometidas al análisis inmediato de legalidad.

Acompasado a tal advertencia, no sobra indicar que ello no significa que el acto en cuestión no sea susceptible de control judicial, como quiera que siendo un acto proferido en uso de facultades ordinarias, puede ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el CPACA, entre ellos, la nulidad, para los cuales deberá mediar una demanda con los requisitos de ley.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO: **NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de San José del Guaviare (Guaviare), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión al alcalde del Municipio de San José del Guaviare y al Delegado del Ministerio Público, como lo indica el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del C.G.P, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico exclusivo para notificaciones judiciales de que trata el artículo 197 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Por Secretaría, publíquese la presente decisión, a través del espacio que ostente este Tribunal en el sitio web de la Rama Judicial, y en la página web y la red social TWITTER del Tribunal Administrativo del Meta.

CUARTO:

Una vez ejecutoriada esta providencia, como ha sido tramitado de manera netamente digital, archívese el expediente en la misma forma, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija.

NOTIFÍQUESE.



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
MAGISTRADA