



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00262-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcaldesa municipal de Tibirita (Cundinamarca)
Acto administrativo: Decreto No. 021 de 20 de marzo de 2020

1. ASUNTO

Procede la Sala Plena a dictar la sentencia de única instancia que en derecho corresponda, en el medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 021 de 20 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del municipio de Tibirita (Cundinamarca).

2. ANTECEDENTES

El 20 de marzo de 2020 la alcaldesa del municipio de Tibirita (Cundinamarca) expidió el Decreto No. 021 de 2020, “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Tibirita y se dictan otras disposiciones”.

El mencionado decreto tuvo como fundamento el artículo 7.º del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo 2020¹ por el cual, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, se entiende comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta, y el artículo 1.º del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020², que faculta 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.

Conforme a lo anterior, decretó:

“PRIMERO: Declárese la Urgencia Manifiesta en el municipio de Tibirita Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia del virus COVID-19 (coronavirus).

SEGUNDO: Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este decreto, el ordenador del gasto municipal acudirá a la figura de la Urgencia Manifiesta, para contratar ÚNICAMENTE obras, bienes y

¹ "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 COV/D-19".

² “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”.

servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la Pandemia del virus COVID-19 (coronavirus).

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.

CUARTO: Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

QUINTO: Publicar el presente decreto en la cartelera y la página web de la alcaldía municipal y remitir copia del mismo al Jefe de la Oficina de Planeación Municipal y de Control Interno y a la Tesorera General para los trámites a que haya lugar.

QUINTO: (sic) El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

3. TRÁMITE DE ÚNICA INSTANCIA

Mediante auto del 1.º de abril de 2020 se asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 021 del 20 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa municipal de Tibirita (Cundinamarca), en única instancia, y se ordenó fijar un aviso sobre la existencia del proceso en el sitio web de la Rama Judicial- Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, del departamento de Cundinamarca y del municipio de Tibirita, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo señalado en el numeral anterior; para el efecto, se ofició especialmente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Agencia Nacional para la Contratación Pública. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron el acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, pasó el asunto al Ministerio Público para que dentro de los 10 días siguientes rindiera concepto.

4. INTERVENCIONES

4.1 Concepto del Ministerio Público

El Procurador 21 Judicial II para Asuntos Administrativos, agente del Ministerio Público designado al Despacho del magistrado sustanciador, rindió concepto solicitando que se declare que el Decreto No. 021 del 20 de marzo de 2020 del municipio de Tibirita (Cundinamarca), se encuentra ajustado a derecho, bajo los siguientes argumentos:

- Teniendo en cuenta que el Decreto 021 del 20 de marzo de 2020 de la alcaldía municipal de Tibirita se expidió con base en dos decretos legislativos, como lo son el 440 y el 461 de 2020, debe realizarse su control inmediato de legalidad, atendiendo al aspecto formal y al material.
- Respecto a la formalidad, se tiene que ha sido expedido por la autoridad competente, como es el caso de la alcaldesa municipal de Tibirita- Cundinamarca, y frente al estudio material, se tiene que la normatividad expedida esta acorde a la Constitución y a las normas que le han servido de sustento, pues no han ido más allá de la disposición que reglamenta.
- Al decretar la urgencia manifiesta, disponer que el ordenador del gasto puede realizar la contratación para efectos de adquirir bienes y servicios o ejecución de obras para prevenir, contener y mitigar los efectos del coronavirus Covid -19, y ordenar los traslados presupuestales necesarios para tal fin, el decreto se ajusta a los decretos legislativos que desarrolla.
- Es así que, el decreto objeto de control inmediato de legalidad es de carácter general, se encuentra expedido en desarrollo de decretos legislativos expedidos por el presidente de la República con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus, y con un marco normativo que se ajusta a las atribuciones extraordinarias otorgadas con ocasión de la emergencia, razones que permiten que sea declarado ajustado a derecho.

5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

5.1 COMPETENCIA

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 111, el artículo 136, y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso del primero del artículo 185 ibídem, señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación, y el fallo a la sala plena.

5.2 PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Corresponde a la Sala Plena determinar si, ¿el Decreto 021 del 20 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa de Tibirita (Cundinamarca), mediante el cual declaró la urgencia manifiesta en el municipio y dictó otras disposiciones, se encuentra ajustado a derecho?

5.3 TESIS DE LA SALA PLENA

El Decreto 021 del 20 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Tibirita (Cundinamarca), se encuentra ajustado a derecho, toda vez que: **i)** fue expedido por la autoridad competente; **ii)** respetando los requisitos de forma; **iii)** guarda una estrecha relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción y a los efectos nocivos que pretende evitar; **iv)** las medidas que en él se adoptan son proporcionales a la gravedad de los hechos que busca conjurar y, **v)** además, es transitorio.

6. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

6.1 Del control inmediato de legalidad

De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia, en aras de contar con todas las herramientas necesarias para conjurar aquellos estados que perturben, amenacen o alteren grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad.

El mencionado precepto también otorga la facultad al presidente, para que con la firma de todos los ministros dicte decretos con fuerza de ley, con la única finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De dicha prerrogativa debe hacerse uso respetando los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, las reglas de derecho internacional humanitario, el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado.

La Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), contemplaron varios mecanismos de control de las decisiones adoptadas en virtud del estado de emergencia, con la finalidad de verificar tanto formal como materialmente, que se cumplan los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Uno de ellos, es el control inmediato de legalidad, contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que es del siguiente tenor literal:

“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”.

En este punto es menester precisar que, el anterior precepto se replica en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que el propósito de este medio de control es: “verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos”³. Dicha corporación también ha indicado, de manera reiterada⁴, que el referido control se caracteriza por ser:

i) Jurisdiccional: se resuelve mediante un proceso judicial y se materializa con una sentencia.

ii) Integral: el acto objeto de control se confronta con los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción, la Ley 137 de 1994, el decreto de declaratoria de estado

³ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00279, Sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez

⁴ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00411, Nov. 23/2010. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila

de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno nacional⁵, aunado a que se analiza la eventual transgresión del ordenamiento jurídico en los aspectos que sean objeto de estudio⁶.

En reciente sentencia del 11 de mayo de 2020⁷, el Consejo de Estado señaló que el control inmediato de legalidad: “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 y con el propio decreto legislativo, 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”.

iii) Autónomo: no es menester que previamente se efectúe el control de constitucionalidad de los decretos legislativos desarrollados.

iv) Inmediato: una vez sea proferido el acto, la autoridad administrativa debe remitirlo al juez competente, sin que para ello sea indispensable su publicación o se requiera de formulación de demanda.

v) Oficioso: en caso de que la autoridad administrativa omita su obligación de remitir el acto, al juez de lo contencioso administrativo le corresponde aprehender su conocimiento.

vi) Cosa juzgada relativa: el control inmediato de legalidad no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de las normas superiores, razón por la cual la cosa juzgada opera sólo frente a los ítems analizados y decididos en la sentencia.

vii) Compatible o coexistente con las causas ordinarias: toda vez que los actos generales que desarrollen decretos legislativos expedidos con ocasión de un estado de excepción también podrán ser demandados a través de los medios ordinarios de control⁸, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

viii) Participativo: los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad del acto administrativo objeto de control.

Finalmente, es oportuno indicar que son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **i)** que se trate de un acto de contenido general, **ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de una función administrativa y, **iii)** que tenga como fin desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

6.2 De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica

El 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó la enfermedad covid-19 como una pandemia, en atención a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que a dicha calenda se había notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países; los casos notificados fuera de la República Popular de China se habían multiplicado en 13 veces y, además, el número de países afectados se había triplicado, razón por la cual instó a los países a tomar acciones urgentes.

⁵ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00196, Nov. 23/2010. M.P. Ruth Stella Correa Palacio

⁶ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00452, Feb. 22/2011. M.P. Mauricio Torres Cuervo

⁷ C.E., Sala Especial de Decisión. 2020-00944, May. 11/2020 M.P. Sandra Lisset Ibarra Velez.

⁸ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00388, May. 31/2011. M.P. Gerardo Arenas Monsalve

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 69 de la Ley 1735 de 2015, mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

Posteriormente, el presidente de la República junto con todos los ministros, a través del Decreto Legislativo 417 de 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 calendario, al considerar que las medidas a disposición del Banco de la República y el Gobierno nacional eran insuficientes para conjurar los efectos que en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes y la sostenibilidad fiscal de la economía, producía la pandemia originada por la propagación de la covid-19, razón por la cual era menester acudir a las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política.

Según se expuso en el mencionado decreto, las facultades fueron otorgadas concretamente para:

- i)** Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera,
- ii)** Crear el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME;
- iii)** Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.
- iv)** Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.
- v)** Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia covid-19.
- vi)** Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- vii)** Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.

viii) Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

ix) Fortalecer las tecnologías de la información, las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.

x) Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

xi) Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

xii) Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

xiii) Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

xiv) Acudir al procedimiento de contratación directa.

xv) Autorizar al Gobierno nacional para realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias, entre otras, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas –IVA.

xvi) Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

xvii) Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Es importante señalar que, mediante la sentencia C-145 de 2020⁹ la Corte Constitucional declaró exequible 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”, por considerar que, “el presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.¹⁰”

⁹ C. Const., Sent. C-145, May. 20/2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>

Posteriormente, el Gobierno nacional profirió el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, por un término de 30 días calendario.

6.3 Del Decreto Legislativo 440 de 2020

Mediante el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia covid-19. En las consideraciones de esta normatividad resumió la situación mundial y nacional frente a la pandemia del coronavirus covid-19, y la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Por lo anterior, se argumenta la necesidad de tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia.

Manifiesta además, la necesidad de permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive, se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

Frente a este último considerando, decretó:

“Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del 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 coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. (...)

Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.”

6.4 Del Decreto Legislativo 461 de 2020

Mediante el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica, y reducir las tarifas de impuestos territoriales.

En la parte considerativa del mismo, se expuso que los efectos económicos negativos generados por la covid-19 requieren de la atención y el concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias, que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias económicas y sociales adversas generadas por esta pandemia, así como mitigar sus efectos.

También manifestó que, aun cuando existen normas en materia presupuestal que exigen a los gobernadores y alcaldes acudir a las asambleas departamentales y a los concejos municipales para ejecutar sus recursos, ante la inmediatez con la que se requieren dichos dineros y la necesidad urgente de su ejecución, es menester flexibilizar dichos requisitos para contribuir a la adopción de medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

En atención a tal argumentación, decretó:

“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.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios 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.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”.

7. CASO CONCRETO

Previo a determinar si el Decreto 021 de 20 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Tibirita (Cundinamarca) se encuentra ajustado a derecho, la Sala Plena se ocupará de verificar los requisitos de procedencia del presente medio de control.

7. 1 Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

7.1.1 Que se trate de un acto de contenido general

Revisado el contenido del Decreto 021 del 20 de marzo de 2020, cuyo articulado fue transcrito en el acápite de antecedentes de esta providencia, se evidencia que a través de este se adoptaron las siguientes medidas de carácter general:

i) Se declaró la urgencia manifiesta en el municipio del Tibirita- Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia del virus covid-19.

ii) Se estableció que el ordenador del gasto municipal acudiría a la figura de la urgencia manifiesta para contratar únicamente obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia del virus covid-19.

iii) Autorizó los traslados presupuestales internos requeridos para atender las necesidades propias de la urgencia manifiesta decretada.

iv) Ordenó la remisión del decreto, así como de los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de la urgencia manifiesta, a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

v) Dispuso la publicación del decreto en la cartelera y la página web de la alcaldía municipal y ordenó remitir copia de este al jefe de la Oficina de Planeación Municipal y de Control Interno y a la Tesorera General para los trámites a que haya lugar.

vi) Señaló que el decreto regía a partir de su expedición.

Resulta claro que estas medidas son de carácter general, pues la declaratoria de urgencia manifiesta faculta al municipio para efectuar las contrataciones de obras, bienes y servicios que se requieran para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia del virus covid-19 en el municipio de Tibirita, y para tal efecto, autoriza los traslados presupuestales internos que sean requeridos.

7.1.2 Dictado en ejercicio de la función administrativa

En relación con el segundo requisito, la Sala debe indicar que lo encuentra acreditado, toda vez que de conformidad con el numeral 3.º del artículo 315 de la Constitución Política, al alcalde le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, mandato que se reitera en el numeral 1.º del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, aunado a que el artículo 84 ibídem le otorga la calidad de jefe de la administración local.

Por tal razón, se concluye que la alcaldesa del municipio de Tibirita en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el Decreto No. 021 del 20 de marzo de 2020.

7.1.3 Que tenga como fin desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional durante un estado de excepción

Como se refirió en el acápite de antecedentes de esta providencia, el Decreto 021 del 20 de marzo de 2020 del municipio de Tibirita (Cundinamarca) tuvo como fundamento el artículo

7.º del Decreto Legislativo 440 de la misma fecha¹¹, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, y por ello, se entiende comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta.

Ha de señalarse que en la parte considerativa del decreto controlado también se incluyó como sustento de la decisión el artículo 1.º del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020¹², norma que faculta 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; sin embargo, se observa que esa norma es posterior al decreto municipal que data del 20 de marzo de 2020, de manera esa circunstancia impide estructurar la continuidad lógica temporal, y en consecuencia, no podrá tenerse como fundamento de tal decisión.

Sobre este aspecto, la Sala considera necesario señalar que, si bien el decreto legislativo contiene la regulación extraordinaria que faculta a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales, con el propósito indicado, lo cierto es que el artículo 3.º del decreto municipal que se examina reprodujo el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993¹³, norma que autoriza los traslados presupuestales internos requeridos para atender las necesidades propias de la urgencia manifiesta decretada. Además, tal autorización también encuentra sustento en el artículo 7.º¹⁴ del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 que permite esa forma de contratación¹⁵.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que de la inclusión del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 como sustento del decreto controlado, no se deriva la autorización a los gobernadores y alcaldes contenida en su artículo 1.º¹⁶ en lo que tiene que ver con la reorientación de rentas de destinación específica, y por ello, se declarará la legalidad condicionada del artículo 3.º del decreto municipal 021 del 20 de marzo de 2020, en el entendido que la norma no comprende la referida autorización respecto de las rentas de destinación específica.

¹¹ "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 COV/D-19".

¹² "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".

¹³ "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. "

¹⁴ Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del 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 coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

¹⁵ Téngase en cuenta que el artículo 7.º del Decreto Legislativo 440 de 2020, señala que en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se da por comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta.

¹⁶ 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. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

En tal entendido, verificado el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos de procedibilidad, la Sala continúa con el correspondiente estudio de legalidad del decreto objeto de control.

7.2 Requisitos formales

7.2.1 Competencia

Debe estudiarse si la alcaldesa del municipio de Tibirita (Cundinamarca) actuó dentro de las competencias que le otorga el ordenamiento jurídico, en especial de los decretos legislativos que desarrolla el Decreto 021 del 20 de marzo de 2020.

Ha de señalarse como primera medida, que el acto administrativo en estudio fue proferido por la alcaldesa municipal de Tibirita Cundinamarca, máxima autoridad administrativa del ente territorial, citando para tal efecto la norma ordinaria contenida en la Ley 80 de 1992 y los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020¹⁷, declarando la urgencia manifiesta, disponiendo la contratación por el ordenador del gasto de forma directa, y los traslados presupuestales internos requeridos para tal efecto, con la justificación de la mitigación de los efectos de la pandemia generada por el virus del covid-19, de cara al estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional.

La urgencia manifiesta está contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así:

“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 ~~en~~ ~~curso~~ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.”

Es clara la norma ordinaria al estatuir la urgencia manifiesta para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras de inmediato futuro, en situaciones relacionadas con los estados de excepción, o para conjurar situaciones excepcionales relacionadas con la calamidad pública.

La Corte Constitucional en sentencia C-949 de 2001¹⁸, al realizar el estudio de constitucionalidad de la urgencia manifiesta señalada en esta norma, manifestó 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.

¹⁷ Como se estableció previamente, si bien la alcaldesa municipal citó el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, éste no puede ser tenido como fundamento normativo, por haber sido proferido con posterioridad a la fecha del decreto municipal, esto es, al 20 de marzo de 2020.

¹⁸ C. Const., Sent. C-949-01, Sept. 0/2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Respecto a los posibles excesos que pudiese generar la práctica de este instrumento contractual, señaló que se ven mitigados por la exigencia contenida en el artículo 43 de la misma normatividad, al disponer que 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.

Por su parte, el Decreto Legislativo 440 del 22 de marzo de 2020 acogió la figura de la urgencia manifiesta estipulada en la ley ordinaria, señalando que de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica efectuada por el Gobierno nacional mediante el Decreto 417 de 2020, se entiende comprobado el hecho que da lugar a su declaratoria para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Además, señaló que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regularán por la normatividad vigente.

Así las cosas, se logra comprobar que la alcaldesa municipal de Tibirita actuó en desarrollo el Decreto Legislativo 440 de 2020 al decretar mediante el acto administrativo en estudio, la urgencia manifiesta, y conforme a la ley ordinaria (artículo 43 de la Ley 80 de 1993), al disponer en el artículo cuarto la remisión del decreto, así como de los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta a la Contraloría Departamental de Cundinamarca.

Respecto a los traslados presupuestales para efectuar la contratación con base en la urgencia manifiesta, el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, señaló:

“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.”

La Corte Constitucional en sentencia del 10 de diciembre de 1998¹⁹ declaró condicionalmente exequible este párrafo, en el entendido de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se realicen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, esto es que, 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, mas no se deriva de tal norma que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, o que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto.

7.2.2 Formalidades no sustanciales

Se evidencia que, el Decreto 021 del 20 de marzo de 2020 cumple la totalidad de exigencias no sustanciales, puesto que tiene elementos que facilitan su individualización (número,

¹⁹ C. Const., Sent. C-772, Dic. 10/1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

fecha y autoridad que lo expide), identifica las facultades que se ejercen, expone las consideraciones y consta de una parte resolutive.

7.3 Requisitos sustanciales

7.3.1 Conexidad

Corresponde a la Sala Plena verificar que las medidas adoptadas a través del acto objeto de control inmediato de legalidad, guarden relación con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción y los efectos nocivos que pretende evitar, lo que también debe acontecer en relación con el decreto legislativo que desarrolla.

En palabras del Consejo de Estado:

“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.²⁰”

Ahora bien, como fundamento del Decreto 417 de 2020, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, el que fue declarado ajustado a la Constitución por la Corte Constitucional, se indicó que el brote de coronavirus covid-19 configura una pandemia que representa una amenaza global a la salud pública con afectaciones al sistema económico.

También mencionó en los considerandos 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 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.

En tal medida, se concluye que el Decreto 021 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Tibirita (Cundinamarca) guarda una correlación directa con el Decreto Legislativo 440 de 2020, pues decretó la urgencia manifiesta por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, por lo que dispuso que el ordenador del gasto mediante esta figura, contrataría únicamente las obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia, y autorizó los traslados presupuestales pertinentes para tal fin.

7.3.2 Proporcionalidad

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, las medidas expedidas durante los estados de excepción deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

²⁰ C.E., Sala Plena, Sent. 2015-02578, May. 24/2016. M.P. Guillermo Vargas Ayala.

Encuentra esta Sala Plena que, el Decreto 021 del 20 de marzo de 2020 del municipio de Tibirita establece que la urgencia manifiesta se implementa para atender la situación de emergencia generada por la pandemia, cumpliéndose así el requisito general de esta figura, que es la atención de los estados de excepción.

También se ordena en la parte resolutive que, la contratación bajo esta figura se realizará únicamente para obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia, por lo que guarda estricta proporcionalidad con los hechos que dan origen al estado de excepción y con la gravedad de estos.

La facultad de realizar traslados presupuestales internos se da solamente con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, lo que permite señalar la proporcionalidad de la decisión.

7.3.3 Carácter temporal

El artículo 65 del CPACA señala que, “Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”, por lo cual, el decreto en estudio solamente puede producir efectos a partir de su publicación y no de su expedición como erradamente se dispuso en el artículo quinto (repetido) del mismo.

Igualmente, es importante señalar que el Decreto Legislativo 440 de 2020 estableció en el artículo 11, que los efectos de las declaraciones efectuadas en el mismo, como los de la urgencia manifiesta, solamente se producen desde su publicación y durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia covid-19.

Así las cosas, la declaración que se hará en el presente estudio de encontrarse ajustado a derecho el Decreto 021 de 2020, se hará en el entendido de que las disposiciones allí contenidas tienen vigencia a partir de la publicación de tal normativa y solamente producen efectos durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia covid-19.

8. CONCLUSIÓN

El Decreto 021 del 20 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Tibirita (Cundinamarca) se encuentra ajustado a derecho, toda vez que: **i)** fue expedido por la autoridad competente; **ii)** respetando los requisitos de forma; **iii)** guarda una estrecha relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción y a los efectos nocivos que pretende evitar; **iv)** las medidas que en él se adoptan son proporcionales a la gravedad de los hechos que busca conjurar y, **v)** son transitorias.

9. DECISIÓN DE ÚNICA INSTANCIA

De conformidad con los argumentos expuestos en la presente providencia, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarará ajustado a derecho el Decreto No. 021 del 20 de marzo de 2020 del municipio de Tibirita- Cundinamarca.

Se precisa que la presente providencia será suscrita por la presidenta de la corporación y el magistrado ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

10. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala Plena, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 021 del 20 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa municipal de Tibirita (Cundinamarca), conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA de las siguientes disposiciones: (i) el Artículo Tercero en el entendido que la autorización de realizar los traslados presupuestales internos que se requieran para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta no incluyen la reorientación de rentas de destinación específica; y (ii) el Artículo Quinto (sic) en cuanto el decreto en estudio produce efectos a partir de su publicación y no de su expedición como erradamente se dispuso en el artículo quinto (repetido), y solo durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia covid-19.

TERCERO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, respecto a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica al: **1)** municipio de Tibirita (Cundinamarca), **2)** al delegado del Ministerio Público y, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la gobernación de Cundinamarca y del municipio de Tibirita, la decisión aquí adoptada.

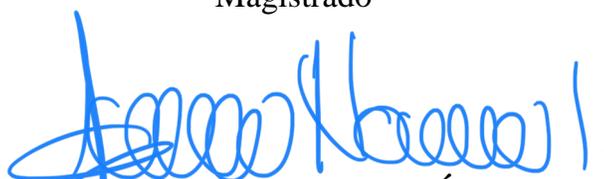
QUINTO: Una vez en firme esta providencia, por la Secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sesión Sala Plena de la fecha, Acta No.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal