



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
S A L A P L E N A

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA	: Control inmediato de legalidad
AUTORIDAD EXPEDIDORA	: Alcalde de Cabrera
RADICACIÓN	: 25000-23-15-000-2020-00567-00 y 25000-23-15-000-2020-00680-00
OBJETO DE CONTROL	: Decretos 028 de 29 de marzo y 029 de 01 de abril de 2020
TEMA	: Declara urgencia manifiesta y se dictan otras disposiciones

Magistrado ponente: **ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 185 de la ley 1437 de 2011, procede la Sala a decidir el control inmediato de legalidad de los decretos 028 de 30 de marzo de 2020 «*POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CABRERA CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*» y 029 de 01 de abril de la misma anualidad «*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 028 DE 2020, RELACIONADO CON LA URGENCIA MANIFIESTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*», dictados por el alcalde del municipio de Cabrera, Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. Actos objeto de control inmediato de legalidad

1.1. Decreto 028 de 30 de marzo de 2020

Mediante el correo institucional de esta Corporación, fue recibida copia del decreto 028 de 30 de marzo de 2020, a efectos de realizar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la ley 1437 de 2011.

El texto del decreto es el siguiente:

«El alcalde del municipio de Cabrera Cundinamarca, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Artículo 315 en sus numerales uno

(1) dos (2) y tres (3), los numerales unos de los literales b) y d) del artículo 91 de la Ley 136 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, la Ley 1523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1983 y demás normas concordantes, y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2º de la Constitución Política, establece que son fines esenciales del Estado, entre otros, "(...) mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)".

Que conforme al inciso tercero del artículo 13 de la Constitución Política, al Estado le corresponde proteger especialmente a "aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta".

Que el artículo 44 de la Constitución Política establece que son derechos fundamentales de los niños la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, entre otros, y la familia, la sociedad y el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, y prescribe la prevalencia de los niños sobre los de los demás.

Que el artículo 46 de la Carta Superior, indica que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para protección y asistencia de las personas de la tercera edad y promoverá su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantiza los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Que el artículo 49 de la Constitución Política establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y entre tanto se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que el numeral 2 del artículo 95 de la Constitución Política establece "son deberes de la persona y del ciudadano: 2. Obrar con forme al principio de solidaridad social respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política impone, entre otras, las siguientes atribuciones al alcalde: "1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo. 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación del servicio a su cargo.

Que el artículo 366 de la Constitución Política establece como finalidades sociales del Estado y como objetivo fundamental de su actividad, el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, solucionar sus necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable.

Que la Ley 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de la salud y se dictan otras disposiciones" contempla en su artículo 5º que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y le impone sendas obligaciones y acciones para su efectividad.

Que el derecho fundamental a la salud está plenamente considerado por el bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Constitución Política), indicando que las normas del derecho internacional en materia de salud, hacen parte de nuestra normativa interna y se aplican plenamente en todo el territorio nacional.

Que la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 ha declarado que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y bienestar social, la alimentación, el vestuario, la vivienda, la asistencia médica u los servicios sociales necesarios, igualmente prevé el derecho a un seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19), desde el pasado 7 de enero, la Organización Mundial de la Salud lo declaró como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII); en la misma línea, el Ministerio de Salud y Protección Social ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.

Que con fundamento a la declaración del nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID19), el ministerio de Salud y la Seguridad Social, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID2019 y adopta otras medidas para hacer frente al virus.

Que en la parte motiva de la mencionada resolución inmediatamente anterior, el Ministerio de la Salud y la Seguridad Social considero entre muchos aspectos, los diferentes pronunciamientos de la OMS al referirse de manera específica:

*Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.
[...]*

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecidos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decidir para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos conformados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que con base en dicha declaratoria, es preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

Que, en el mismo curso de obligaciones constitucionales y legales, el gobierno nacional mediante el Decreto con fuerza de ley No.417 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", entre los múltiples aspectos en el descrito consideró "que, según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus — COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas";

Que en la parte resolutive del Decreto 417 de 2020, además de anunciar la emergencia sanitaria que amenaza la población colombiana y la situación crítica del sistema nacional de salud, hace referencia a la situación crítica social y económica del país por cuenta de la pandemia del coronavirus COVID-19, que golpea fundamentalmente la población más vulnerable.

Que dentro de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 de 2020 y considerando "la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país."

Que en el artículo 7 de Decreto 440 de 2020, el gobierno nacional dispone que: "Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria del 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.

Que el Gobierno Nacional, en procura de continuar con la contingencia nacional de contener el contagio del COVID-19 en la población nacional, mediante Decreto No. 457 de 2020, dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde las 00:00 horas del día 25 de marzo hasta la 00:00 del día 13 de abril de 2020, restringiendo la libre movilidad de las personas y vehículos, con las excepciones previstas en el mencionado Decreto. Mientras que, en artículo seguido, ordena a los gobernadores y alcaldes para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias, para garantizar el cumplimiento de las medidas tomadas en el mencionado decreto.

Que el Gobierno nacional en el Decreto 461 de 2020 en la parte motiva ha considerado que los efectos económicos negativos generados por el COVID-19 requiere de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las situaciones adversas económicas y sociales generadas por la pandemia; que los efectos derivados de las circunstancias que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, impactan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables. Entre estas y otras circunstancias, decide conferir autorización a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específicas con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica.

Que así mismo, el Gobierno Departamental ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes, tendientes a preservar la vida, la salud pública de los habitantes del departamento en línea con las políticas que el Gobierno Nacional ha venido implementando.

Que mediante el Decreto Departamental No. 137 del 12 de marzo de 2020, el Gobernador de Cundinamarca, decretó: "ARTICULO PRIMERO Declarar la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca. (...)"

Que mediante el Decreto Departamental No. 140 del 16 de marzo de 2020, el Gobernador de Cundinamarca, decretó: "ARTICULO PRIMERO: DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Departamento de Cundinamarca, conforme a la parte considerativa del presente decreto, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19). (...)"

Que mediante el Decreto Departamental No. 156 del 20 de marzo de 2020, el Gobernador de Cundinamarca, decretó: "ARTICULO PRIMERO. Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el Departamento de Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19. (...)"

Que mediante Decreto 024 del 19 de marzo de 2020, modificado y adicionado por el Decreto No. 027 del 24 de marzo de 2020, "por el cual se toman medidas encaminadas a prevenir el contagio del virus COVID — 19 en los habitantes del municipio de Cabrera Cundinamarca y se dictan otras disposiciones", el alcalde municipal decretó medidas tendientes a adoptar las decisiones del gobierno nacional y departamental en caminadas (sic) a enfrentar la pandemia del virus COVID-19 y se adoptaron medidas de restricción de la libre circulación de personas y vehículos dentro de la jurisdicción del municipio se adoptaron recomendaciones del CMGRD y se tomaron medidas de protección a adultos mayores de 70 años y menores de edad.

Que, a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, así como a los departamentales y los del orden territorial, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas a satisfacer las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que, en las circunstancias actuales de emergencia sanitaria, el estado de emergencia económica, social y ambiental en todo el territorio nacional, la calamidad pública y urgencia manifiesta departamental, se hace necesario que la administración municipal, dentro del marco de la Constitución y la ley, adopte mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente, oportuna, adquirir obras bienes y servicios y con la prontitud que las circunstancias lo exigen y hacerle frente a Fa pandemia del coronavirus COVID-19.

Que teniendo en cuenta la emergencia sanitaria en que se encuentra el país, el Municipio de Cabrera, Cundinamarca, no cuenta con el plazo, indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la Ley 1150 2007, lo que le impediría dar respuesta oportuna a las actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia del COVID-19 que requiere adelantar la entidad territorial.

Que dentro de las modalidades de contratación la más expedita es la contratación directa que está sometida al principio de planeación lo que impone la realización de los estudios previos que aseguran que no se le emplee como una modalidad improvisada e irreflexiva.

Que, de conformidad con lo estipulado por el literal a) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta.

Que la URGENCIA MANIFIESTA es un modo de contratación excepcional previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, concebido precisamente para aquellos casos que exigen una satisfacción inmediata de las necesidades funcionales de la Administración. La disposición legal prescribe:

"Artículo 42. De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".

Que, respecto del concepto de la URGENCIA MANIFIESTA, la Corte Constitucional ha considerado:

"es una situación que se puede decretar directamente por cualquier autoridad administrativa sin autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos".

Que el Consejo de Estado, mediante pronunciamiento del 27 de abril de 2006, manifestó que:

"Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclamen una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocadas bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente cuando ya se haya producido o agravado el daño. En estas estipulaciones, se hace evidente el principio de la prevalencia del 'interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de serlo, el régimen jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista y aún, la ejecución de los mismos, sin que medie fa

formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias así lo exige". (Subrayado fuera de texto).

Que en sentencia más reciente de la misma Corporación proferida el 16 de julio de 2015, se señaló sobre la Urgencia Manifiesta que:

"De las normas en referencia resulta viable concluir que la urgencia manifiesta tiene cabida cuando: - Se requiere la prestación ininterrumpida de un servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras. - Se presentan situaciones relacionadas con estados de excepción - Se presentan hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre - Se presentan situaciones similares a las anteriores.

Su procedencia se justifica en la necesidad inmediata de continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social, lo que impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuencial celebración del correspondiente contrato.

Que, sin lugar a dubitación alguna, la situación de amenaza cierta, evidente e innegable configura causal de URGENCIA MANIFIESTA, conforme a la ley y los lineamientos jurisprudenciales antes consignados.

Que de contratarse insumos, bienes y servicios por procedimientos de selección objetiva alargaría los tiempos de respuesta que requieren inmediatez y prontitud para contener la amenaza que se cierne sobre la población colombiana, tornando en ineficaz la respuesta tardía y comprometiendo la responsabilidad que tienen las autoridades frente a la salud en general y la protección de quienes están en condición de debilidad.

Que la URGENCIA MANIFIESTA es el mecanismo legal e idóneo para adelantar las contrataciones que se requieren para contener y mitigar los riesgos asociados al virus COVID-19, toda vez que las modalidades de selección previstas en el Estatuto orientadas a la selección objetiva, demandan mayores tiempos y hacen más largo el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos mientras que la atención de las fases de contención y mitigación de la pandemia exigen una respuesta ágil e inmediata por parte de} Municipio de Cabrera, dentro de sus competencias.

Que, en desarrollo del proceso de contratación directa, el Municipio de Cabrera debe garantizar los principios que rigen la contratación estatal, consagrados en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, referentes a los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Que, la Circular Conjunta número 014 del 1º de junio de 2011 de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, respecto de la URGENCIA MANIFIESTA, señaló que: "Con el fin de promover la utilización adecuada de la causal de contratación directa "urgencia Manifiesta" se presentan las siguientes recomendaciones generales sobre el particular, que se invita a revisar: - Verificar que los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecuen a una de causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 artículo 42. - Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.

- Declarar la urgencia manifiesta, elaborando el acto administrativo correspondiente. [...]

Que la Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020, de la Contraloría General de la República, respecto a la URGENCIA MANIFIESTA, Señaló que: "ORIENTACIÓN DE RECURSOS Y ACCIONES INMEDIATAS EN EL MARCO DE LA ATENCION DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID-19" a través de la cual se presentaron unas recomendaciones para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la URGENCIA MANIFIESTA.

Que, en consecuencia, es necesario e impostergable declarar la URGENCIA MANIFIESTA advirtiendo y haciendo extensible a los operadores contractuales, así como a los servidores públicos demandantes de bienes, servicios y obras de las distintas dependencias, que deben

respetar el principio de planeación y realizar estudios previos juiciosos que precisen la necesidad y la urgencia de atenderla mediante la contratación directa, observando con estricto celo las precedentes recomendaciones consignadas por los entes de control en la circular mencionada.

Que se les recuerda a los ofertantes que tienen responsabilidad social, que son colaboradores de la Administración, que sus obligaciones están garantizadas y que cualquier incumplimiento les generará la responsabilidad prevista por la ley. Las circunstancias les exigen e impone comportamientos solidarios que les impide aprovecharse egoístamente de las circunstancias. Por lo cual el Municipio les formula admonición cordial a que conserven y mantengan la racionalidad que les es propia y no se aprovechen del momento para exceder sus beneficios.

Que dado la magnitud de la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19 y la ausencia de situaciones precedentes que pudieran orientar el comportamiento del virus, las dimensiones de su impacto y la forma de atacarlo, no se puede a priori dimensionar las necesidades que han de ser atendidas, los insumos indispensables para enfrentarla, el recurso humano indispensable para atenderla, razón por la cual resulta imposible un ejercicio de previsión detallada que precisen la entidad de compras de bienes y servicios que han de efectuarse.

Que la conexidad entre la actividad contractual, los objetos de los contratos que al amparo de la urgencia manifiesta se celebren, los valores que se comprometan, su pertinencia para conjurar los efectos sociales negativos para la salud ocasionados por la pandemia y la situación de emergencia sanitaria a la que el Municipio de Cabrera Cundinamarca se enfrenta, ha de quedar expresamente consagrados en los estudios previos para evitar cualquier abuso de la situación.

Que a través del Acta No. 04 del 21 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Atención de Desastres -CMGRD, aprobó por unanimidad la declaratoria de la URGENCIA MANIFIESTA y sugiere que se cumplan con los protocolos procedimentales legales que exige la normatividad vigente y las recomendaciones que emita los órganos de control como la Contraloría General de la República.

En mérito de lo expuesto, el suscrita (sic) Alcalde Municipal;

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: *DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Cabrera Cundinamarca para prevenir, conjurar y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva en este acto administrativo y sus efectos y con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del COVID-19 declarado como **PANDEMIA** por la **OMS**.*

ARTICULO 2º: *Para la adquisición de bienes, obras y servicios en el marco de la URGENCIA MANIFIESTA, cada área solicitante debe justificar en los estudios previos la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación de la pandemia del COVID - 19 declarada por la OMS, así como la contribución del bien, obra y servicio al enfrentamiento de la emergencia de tal forma que el empleo de las modalidades de contratación ordinaria sean ineficaces e ineficientes para satisfacer la necesidad.*

PARÁGRAFO ÚNICO: *Los procesos de contratación que durante el lapso por el que se prolongue la situación que ha dado lugar a la declaratoria de URGENCIA MANIFESTA puedan adelantarse dentro de los parámetros normales de contratación, deberán ceñirse a las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás disposiciones legales y reglamentarias que lo complementan, siempre que la planeación contractual indique que la atención de la necesidad requerida en el marco de las funciones del Municipio de Cabrera Cundinamarca, puede cumplirse dentro de los términos previstos por la Ley sin poner en riesgo la oportuna ejecución de las medidas necesarias a adoptar en el marco de las fases de contención y mitigación del virus.*

ARTICULO 3º: *Ordenar a los operadores contractuales, a las áreas solicitantes, a los funcionarios que intervengan en la planeación contractual que observen con estricta atención y cuidado la Circular Conjunta número 014 del 1º de junio de 2011 de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación,*

conforme a lo expresado en la parte motiva de esta resolución y la Resolución 06 del 19 de marzo de 2020 de la CGR.

ARTICULO 4º: *Ordenar realizar los trámites presupuestales requeridos para obtener los recursos necesarios para la adquisición de bienes, obras o servicios necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria.*

ARTICULO 5º: *Disponer que la Secretaria de Gobierno y Desarrollo Social, proceda a enviar copia del presente Decreto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cumplimiento del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), igualmente proceda a conformar y organizar los expedientes respectivos, con copia de este acto administrativo, de los contratos originados en la presente URGENCIA MANIFIESTA, y demás antecedentes técnicos y administrativos y remitirlos a Contraloría de Cundinamarca para el ejercicio del control fiscal pertinente, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

ARTÍCULO 6: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

PUBLÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Cabrera - Cundinamarca a los treinta (30) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

JULIO MORENO CORREA
Alcaldesa Municipal»

1.2. Decreto 029 de 01 de abril de 2020

Mediante auto calendado 15 de abril de 2020, la magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado, de este Tribunal, remitió a la presente actuación, el decreto 029 de 01 de abril de 2020, que fuere repartido a su despacho bajo la radicación 25000-23-15-000-2020-00680-00, con el fin de acumular en un solo proceso la definición de la legalidad emanada del alcalde municipal de Cabrera con los decretos, 028 de 30 de marzo y 029 de 01 de abril de 2020.

Posteriormente, por auto fechado 17 de abril de 2020, se dispuso avocar conocimiento de la actuación contenida en el radicado 25000-23-15-000-2020-00680-00 y librar las comunicaciones y notificaciones respectivas.

El decreto 029 de 01 de abril de 2020, en su parte resolutive ordenó:

«DECRETA:

ARTÍCULO 1o: *DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Cabrera Cundinamarca para prevenir, conjurar y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva en este acto administrativo y sus efectos y con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del COVID-19 declarado como PANDEMIA por la OMS.*

ARTICULO 2o: *Para la adquisición de bienes, obras y servicios en el marco de la URGENCIA MANIFIESTA, cada área solicitante debe justificar en los estudios previos la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación de la pandemia del COVID - 19 declarada por la OMS, así como la contribución del bien, obra y servicio al enfrentamiento de la emergencia de tal forma que el empleo de las*

modalidades de contratación ordinaria sean ineficaces e ineficientes para satisfacer la necesidad.

PARÁGRAFO ÚNICO: Los procesos de contratación que durante el lapso por el que se prolongue la situación que ha dado lugar a la declaratoria de URGENCIA MANIFESTA puedan adelantarse dentro de los parámetros normales de contratación, deberán ceñirse a las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás disposiciones legales y reglamentarias que lo complementan, siempre que la planeación contractual indique que la atención de la necesidad requerida en el marco de las funciones del Municipio de Cabrera Cundinamarca, puede cumplirse dentro de los términos previstos por la Ley sin poner en riesgo la oportuna ejecución de las medidas necesarias a adoptar en el marco de las fases de contención y mitigación del virus.

ARTÍCULO 3o: Ordenar a los operadores contractuales, a las áreas solicitantes, a los funcionarios que intervengan en la planeación contractual que observen con estricta atención y cuidado la Circular Conjunta número 014 del 1° de junio de 2011 de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta resolución y la Resolución 06 del 19 de marzo de 2020 de la CGR.

ARTICULO 4o: Ordenar realizar los trámites presupuestales requeridos para obtener los recursos necesarios para la adquisición de bienes, obras o servicios necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria.

ARTICULO 5°: Disponer que la Secretaria de Gobierno y Desarrollo Social, proceda a enviar copia del presente Decreto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cumplimiento del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), igualmente proceda a conformar y organizar los expedientes respectivos, con copia de este acto administrativo, de los contratos originados en la presente URGENCIA MANIFIESTA, y demás antecedentes técnicos y administrativos y remitirlos a la Contraloría de Cundinamarca, para el ejercicio del control fiscal pertinente, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTICULO 6: SUSPENDER LOS TERMINOS en todas las actuaciones que adelanta la Inspeccione (sic) de Policía, Tránsito y Espacio Público, Procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016, los Procesos de Tránsito de la Ley 769 de 2002 modificada por la ley 1383 de 2010, Amparos administrativos por Perturbación a la Posesión y tenencia y demás trámites policivos y administrativos.

ARTÍCULO 7: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Cabrera - Cundinamarca al primer (1) día del mes de abril de dos mil veinte (2020).

JULIO MORENO CORREA
Alcaldesa Municipal»

2. Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público considera que el **decreto 028 de 30 de marzo de 2020**, se adecúa y se encuentra ajustado a la normatividad constitucional y legal, incluidas las normas especiales relacionadas con el estado de excepción, porque:

- i) El alcalde del municipio de Cabrera declara la urgencia manifiesta con fundamento en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, realizada por medio del decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y

para conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad causados por el virus COVID-19.

- ii) También señala este acto administrativo, que, para la adquisición de bienes, obra y servicios, en el marco de la urgencia manifiesta, se debe justificar la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación de la pandemia y su contribución al enfrentamiento de la emergencia.

En cuanto al **decreto 029 de 01 de abril de 2020**, solicita declarar su nulidad por considerar que no se encuentra ajustado a las disposiciones constitucionales y legales; toda vez que, si bien fue expedido en desarrollo del estado de emergencia económica y social, y que la decisión adicionada en el artículo 6º, guarda relación con él; se incluyeron sin mencionar explicación alguna y no tienen relación con la declaratoria de urgencia manifiesta, y no se evidencia argumento alguno que justifique tal determinación.

3. Concepto de la Universidad del Rosario

Señala que son legales los siguientes decretos: a) los que realizan traslados presupuestales del presupuesto de rentas y gastos de los municipios; y b) los que ordenan la contratación directa para atender la urgencia manifiesta de contener y mitigar el COVID-19.

Refiere, en primer lugar, que mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en uso de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, y dentro de este marco, tiene la potestad de dictar decretos con fuerza de ley con el objeto de *«conjurar la crisis [e] impedir la extensión de [los] efectos [...] de la Pandemia por Coronavirus -COVID-19»*.

Es así como, en el referido decreto se indicó el impacto económico que tiene la atención del COVID-19, y por lo mismo, el Gobierno Nacional para atender esta emergencia, señaló como una de las medidas, *«disponer de los recursos [...] a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales [...] a título de préstamo o cualquier otro que se requiera»*.

En segundo lugar, en desarrollo del **principio de autonomía**¹, los alcaldes y gobernadores en el marco de la urgencia manifiesta, pueden tomar diversas medidas como **contratación directa**² y **traslados presupuestales**³ para mitigar y contener la pandemia del COVID-19 en el marco del decreto 417 de 2020, que declara el estado emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

II. CONSIDERACIONES

1. Cuestión previa: Acumulación de procesos

Por auto de 13 de abril de 2020, la magistrada CARMEN AMPARO PONCE DELGADO solicitó la acumulación de la actuación 25000-23-15-000-2020-00680-00 con el expediente 25000-23-15-000-2020-00567-00, que cursa en este despacho, para tramitar de manera conjunta el control inmediato de legalidad de los decretos 028 de 30 de marzo y 029 de 01 de abril de 2020, expedidos por el alcalde municipal de Cabrera, Cundinamarca.

En sesión de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de 30 de marzo de 2020, se adoptaron los lineamientos para el reparto y conocimiento del control inmediato de legalidad referido en los artículos 136 y 185 de la ley 1437 de 2011, determinando, que la sustanciación y decisión del referido control sobre **los actos administrativos que modifiquen, aclaren o revoquen alguna de las medidas adoptadas en uno anterior, serán de conocimiento del magistrado a quien le correspondió el acto primigenio.**

En virtud de lo anterior y como quiera que el decreto 029 de 01 de abril de 2020 «[...] *MODIFICA EL DECRETO No. 028 DE 2020, RELACIONADO CON LA URGENCIA MANIFIESTA Y [DICTA] OTRAS DISPOSICIONES*»; hay lugar a acumular los procesos 25000-23-15-000-2020-00680-00 y 25000-23-15-000-2020-00567-00, para resolver el control inmediato de legalidad deprecado, en la misma providencia.

2. Competencia

¹ Este principio permite, que de acuerdo con la propagación en cada municipio y la situación de los prestadores de salud, se tomen medidas para contener y mitigar la urgencia manifiesta.

² Tanto la ley como la jurisprudencia autorizan la contratación directa, prescindiéndose de la celebración del contrato, cuando existe urgencia para «remediar o evitar males presentes o futuros, pero inminentes. [...] provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres». Este mecanismo se encuentra regulado por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

³ Pueden realizarse para «atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción [en los términos señalados por el Gobierno Nacional]», que en este caso, debe ser exclusivamente, para contener y mitigar la propagación del COVID-19.

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Y los decretos 028 de 30 de marzo y 029 de 01 de abril de 2020, son actos administrativos de carácter general, por cuanto la medida que en ellos se adopta, no está creando, modificando o extinguiendo alguna situación de carácter particular o concreto, sino que por el contrario, están dirigidos a «*declarar la urgencia manifiesta, [establecer parámetros dentro de los procesos de contratación a realizar en el marco de contención y mitigación de la pandemia COVID-19 y suspender términos en las actuaciones de policía dentro del municipio de Cabrera]*».

Las medidas fueron adoptadas en ejercicio de la función administrativa, por cuanto fueron suscritos por el alcalde, autoridad territorial, en su condición de jefe de la administración local, atribuida por la Constitución Política.

Igualmente, estos decretos fueron expedidos en desarrollo de decretos legislativos emitidos con motivo de un estado de excepción, como son, el decreto 417 de 17 de marzo, el decreto 440 de 20 de marzo y los decretos 457 y 461 de 22 de marzo de 2020.

3. Control inmediato de legalidad

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

En este examen de legalidad se confronta el acto administrativo con el ordenamiento jurídico, estableciendo: a) la competencia; b) los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y; c) la forma y proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción⁴.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) de 5 de marzo de 2012, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

4. Requisitos de forma

Los decretos controlados satisfacen las condiciones de forma, toda vez, que están suscritos por el alcalde del municipio de Cabrera y contienen elementos que permiten su identificación, como número, fecha, facultades que permiten su expedición, articulado y firma de quien lo suscribe.

5. Requisitos de fondo

5.1. Materia reglamentada

5.1.1. Por el decreto 028 de 30 de marzo de 2020

Señala este decreto:

- i) Ante la declaración por parte de la Organización Mundial de la Salud del nuevo coronavirus COVID-19, como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas para hacer frente al virus.
- ii) Asimismo, el Gobierno Nacional declaró del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020, haciendo énfasis en la situación crítica, social y económica del país, que golpea a la población más vulnerable.
- iii) Siguiendo esta línea, con el decreto 440 de 20 de marzo de 2020, el ejecutivo en materia de «contratación de urgencia» expresó, que al declararse el estado de emergencia económica, social y ecológica, «*se entiende comprobado el hecho para dar lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras [y] prevenir y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19*».
- iv) De igual forma fueron proferidos los decretos 457 y 461 de 22 de marzo del mismo año, el primero «*dispuso el aislamiento preventivo [en todo el territorio nacional], restringiendo la libre movilidad de las personas y*

vehículos», y el segundo, «autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales».

v) Teniendo en cuenta lo anterior, y en el entendido que *«el municipio de Cabrera, Cundinamarca, no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la ley 1150 de 2007 [...] y que la urgencia manifiesta es un modo de contratación excepcional [...] para adelantar las contrataciones que se requieren para contener y mitigar los riesgos asociados al virus COVID-19; [...] así como lo dispuesto en las circulares conjuntas números 014 del 1º de junio de 2011, y 06 de 19 de marzo de 2020, de la Contraloría General de la República»:*

- a) declaró la urgencia manifiesta para prevenir, conjurar y mitigar la situación de emergencia;
- b) señaló medidas a tener en cuenta en los procesos de contratación por el lapso que se prolongue la situación que ha dado lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta;
- c) ordenó la realización de trámites presupuestales requeridos para obtener los recursos necesarios para la adquisición de bienes, obras o servicios necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria.

5.1.2. Por el decreto 029 de 01 de abril de 2020

Este decreto transcribe en su parte motiva, de manera idéntica, los mismos argumentos que sustentan la expedición del decreto 028 de 30 de marzo de 2020, a excepción de lo siguiente:

«Que el Decreto No. 028 del 30 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Cabrera Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

Que el Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco de estado social (sic) y económica, social y ecológica».

5.2. Competencia para proferir el acto objeto de control

Los decretos 028 de 30 de marzo y 029 de 01 de abril de 2020, fueron expedidos por el alcalde municipal de Cabrera, facultado por lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 7⁵ y 8⁶ del decreto 440 de 20 de marzo de 2020 «*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*» y en el artículo 1⁰⁷ del decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

6. Conexidad y proporcionalidad con las normas citadas como antecedente para su expedición

6.1. Decreto 028 de 30 de marzo de 2020

Advierte la Sala, que existe relación de conexidad entre el decreto 028 de 30 de marzo de 2020; el decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica; el decreto 440 de 20 de marzo de 2020, que adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal y; el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, que autorizó a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, por lo siguiente:

⁵ «**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.»

⁶ «**Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales.** Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.»

⁷ «**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.»

Mediante el **decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, declaró *«el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario»*, debido a que la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19, como una pandemia, lo que apremió la adopción de medidas preventivas sanitarias, de aislamiento y cuarentena.

Señaló también, que esta emergencia sanitaria y social de carácter mundial, constituye una amenaza a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, que demanda por parte del Gobierno Nacional, la implementación de mecanismos urgentes, adecuados y suficientes para mitigar esta crisis, contener el choque inesperado que está sufriendo la economía, evitar la extensión de sus efectos y atender de manera oportuna a los afectados en materia sanitaria y económica.

Resalta, que esta declaratoria debe adoptarse *«para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos [...] ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica»*.

Así las cosas, fue proferido el **decreto 440 de 20 de marzo de 2020**, que respecto de la contratación directa dispuso: *«se entiende probado 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»*; y respecto de la adición y modificación de contratos estatales, señaló: *«Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. [...] esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica»*

En su parte considerativa, este decreto precisó la necesidad de tomar medidas en materia de contratación estatal, con el fin de prevenir la propagación de la pandemia, evitando el contacto de los participantes en los procesos de contratación, sin afectar la publicidad y la transparencia; proceso este, que se

hace extensivo a las actuaciones contractuales sancionatorias, permitiendo que autoridades administrativas como la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, adelante procedimientos de contratación ágiles y expeditos.

Posteriormente, el **decreto 461 de 22 de marzo de 2020**, facultó a los gobernadores y alcaldes, para reorientar las rentas de destinación específica y llevar a cabo acciones necesarias y hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia; esto, con el fin de que *«en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia»*.

Con este decreto se adoptan medidas extraordinarias, que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas, económicas y sociales generadas por la pandemia.

Con fundamento en lo anterior, el alcalde del municipio de Cabrera, mediante el decreto 028 de 30 de marzo de 2020 *«[declaró] la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Cabrera, para prevenir, conjurar y mitigar la situación de emergencia [...] [ordenó la justificación de] la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación de la pandemia COVID-19 [...] [dispuso que los procesos de contratación adelantados durante la prolongación de la situación que dio lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta] deberán ceñirse a las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [siempre que pueda cumplirse] sin poner en riesgo [la ejecución de las medidas para mitigar y contener el virus] [...] »* y *«[ordenó] realizar los trámites presupuestales requeridos para obtener los recursos necesarios para la adquisición de bienes, obras o servicios necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria»*.

Para declarar la urgencia manifiesta, el acto administrativo en cuestión se fundamenta principalmente en el artículo 7º del decreto 440 de 20 de marzo de 2020, en jurisprudencia del Consejo de Estado y en las disposiciones de la ley 80 de 1993⁸, cuyo artículo 42 indica:

⁸ «Por la cual se expide el Estatuto de Contratación de la Administración Pública»

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

De esta manera, el municipio de Cabrera acude a la figura de urgencia manifiesta, atendiendo el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, con el objeto de optar por la contratación directa para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras que prevengan, conjuren y mitiguen la pandemia del coronavirus COVID-19.

Asimismo, precisó, que estos procesos de contratación deben ceñirse a las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a las circulares conjuntas de la Contraloría General de la República; y de conformidad con lo previsto en el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, dispuso la realización de los trámites presupuestales requeridos en la obtención de recursos para adquisición de bienes, obras o servicios necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria.

Cita de igual forma, otros decretos, como el 457 de 22 de marzo de 2020, que ordena el aislamiento preventivo en el territorio nacional e imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria; así como los decretos departamentales 137 de 12 de marzo, 140 de 16 de marzo y 156 de 20 de marzo de 2020 que, en su orden, declaran alerta amarilla, declaran calamidad pública, y declaran urgencia manifiesta en el departamento, actos estos, que si bien tienen relación con las medidas adoptadas en virtud del estado de excepción generado por la pandemia coronavirus COVID-19, las mismas no sirven de báculo a las disposiciones dictadas en el decreto municipal 028 de 30 de marzo de 2020.

Dentro de este panorama, esta colegiatura considera, que el decreto 028 de 30 de marzo de 2020: (i) motiva su expedición en la epidemia que originó el estado de excepción; (ii) contiene medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional, a partir de la declaratoria de emergencia; (iii) fue dictado

por el alcalde del municipio de Cabrera, quien se encuentra autorizado constitucional y legalmente para la expedición de las medidas allí adoptadas, en particular, lo referente a las acciones administrativas y contractuales y la realización de trámites presupuestales requeridos para la contingencia del coronavirus COVID-19 y de manera exclusiva, para atender y superar situaciones relacionadas con esta crisis.

Corolario de lo anterior, el decreto 028 de 30 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a los fines que sustentaron el estado de emergencia, declarado en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020; a la contratación directa y a la adición y modificación de contratos estatales, referida en el decreto 440 de 20 de marzo del mismo año y al decreto 461 de 22 de marzo de 2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes, para reorientar las rentas de destinación específica y llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia; por consiguiente, su expedición resulta necesaria y proporcional a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

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

6.2. Decreto 029 de 01 de abril de 2020

En cuanto al decreto 029 de 01 de abril de 2020, la Sala observa, que su motivación no dista de la expresada en el decreto 028 de 30 de marzo de 2020, es más, es exactamente igual; y aunque en el encabezado se lee «*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 028 DE 2020, RELACIONADO CON LA URGENCIA MANIFIESTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*», lo cierto es, que **ni en su parte considerativa ni en su parte resolutive señala modificación alguna al decreto que le precede**, solo se limita a reproducir el contenido de la resolución 028 de 30 de marzo de 2020, casi en su totalidad, a excepción del artículo 6º del último acto administrativo, que reza:

«ARTICULO 6: SUSPENDER LOS TERMINOS en todas las actuaciones que adelanta la Inspeccione (sic) de Policía, Tránsito y Espacio Público, Procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016, los Procesos de Tránsito de la Ley 769 de 2002 modificada por la ley 1383 de 2010, Amparos administrativos por Perturbación a la Posesión y tenencia y demás trámites policivos y administrativos.»

Esta medida no tiene asidero en los argumentos citados en la parte considerativa, pues como se dijo en precedencia, la motivación del decreto 028 de 30 de marzo de 2020, corresponde a los cinco artículos de que consta su parte resolutive, que en su totalidad son transcritos en el decreto 029 de 01 de abril de 2020, y no a lo referido en el artículo 6º de este último.

Bajo este entendido, es preciso acoger el concepto del ministerio público cuando refiere:

«[...] esta determinación que se [incluyó o adicionó] sin mencionar explicación alguna, no [tiene] ninguna relación con la declaratoria de la Urgencia Manifiesta, no modifica ni adiciona nada de esa figura, son dos asuntos totalmente distintos y con propósitos diferentes, lo cual evidencia una total falta de técnica administrativa, ya que la suspensión de términos decretada en el citado artículo 6º, perfectamente puede ser objeto de otro Acto Administrativo [...]»

Corolario de lo anterior, precisa la Sala, que el haberse transcrito en su totalidad el decreto 028 de 30 de marzo de 2020 dentro del contenido del decreto 029 de 01 de abril de 2020, no implica que este último acto se encuentre ajustado a derecho; por el contrario, lo que se evidencia, es que adolece de técnica jurídica, por cuanto la adición que presenta no tiene sustento normativo, como quedó visto. Esto conlleva a que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, no se encuentre ajustado al ordenamiento jurídico, debiendo así, declararse la nulidad del mismo.

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

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de Ley

F A L L A :

PRIMERO. – ACUMULAR al presente proceso, la solicitud de control inmediato de legalidad del decreto 029 de 01 de abril de 2020, dictado por el alcalde del municipio de Cabrera, Cundinamarca, contenida en el radicado 25000-23-15-000-2020-00680-00, de conocimiento de la magistrada CARMEN AMPARO PONCE DELGADO, de este tribunal, para tramitarlas conjuntamente con el decreto 028 de

30 de marzo de 2020, dentro del expediente 25000-23-15-000-2020-00567-00, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. - DECLARAR ajustado a derecho, el decreto 028 de 30 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Cabrera, «*Por el medio del cual se dispone de unas adiciones en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia*».

TERCERO. – DECLARAR la nulidad del decreto 029 de 01 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Cabrera, «*POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 028 DE 2020, RELACIONADO CON LA URGENCIA MANIFIESTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*».

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

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

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

ALBERTO ESPINOSA BOLAÑOS
Magistrado Ponente

AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta