

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO**

**Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020)**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS**

<b>Radicado:</b>	<b>25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00496 – 00</b>
<b>Acto sujeto a control</b>	<b>DECRETO 29 DE 22 DE MARZO DE 2020</b>
<b>Autoridad que lo emitió</b>	<b>ALCALDE MUNICIPAL DE SASAIMA-CUNDINAMARCA</b>

**Asunto: FALLO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir sentencia dentro del proceso de control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151, numeral 14, y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto del Decreto 029 de 22 marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Sasaima-Cundinamarca, con fundamento en los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. PRESUPUESTOS Y TRÁMITE**

Mediante Decreto 029 de 22 de marzo de 2020 el Alcalde Municipal de Sasaima-Cundinamarca, declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de Sasaima para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia-CORONAVIRUS-COVID 19, dispuso que se podrían hacer los traslados internos presupuestales que se requirieran y, además, ordenó remitir dicho acto administrativo y los contratos que se suscribieran en

ejecución del mismo, al órgano de control fiscal, en cumplimiento del artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

El Municipio de Sasaima remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el Decreto 029 de 22 de marzo de 2020, para efectos de realizar el control inmediato de legalidad, de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA; cuyo conocimiento fue avocado por este Despacho en auto notificado el 04 de abril de 2020.

Cumplidas las notificaciones, la fijación del aviso en la página de la Rama Judicial<sup>1</sup> y la publicación en la página web del Municipio de Sasaima<sup>2</sup>, durante el término legal para efectuar intervenciones respecto de la legalidad del Decreto en mención, se radicó manifestación por parte del Municipio y concepto del Procurador Delegado ante el Tribunal.

Cumplidos los trámites y satisfechos los requisitos sustantivos y procesales de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), procede el Tribunal en Sala Plena a resolver sobre la legalidad del Decreto sometido a control.

## **1.2. DEL DECRETO 029 DE 22 DE MARZO DE 2020 - ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

El siguiente, es la copia integral del Acto Administrativo enjuiciado en esta sede.

---

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/34970450/34994301/Aviso+Decreto+29+de+2020+Sasaima.pdf/ffd59b3d-8514-4663-8a89-bd844b90d292>

<sup>22</sup> <https://sasaimacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/>

**DECRETO No. 029**  
**MARZO 22 DE 2020**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SASAIMA Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE SASAIMA CUNDINAMARCA**

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Nacional, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, los artículos 11, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y,

**CONSIDERANDO**

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la Pandemia Mundial.

Que como es de público conocimiento, la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, es un fenómeno que viene generando graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, que a la fecha ha cobrado miles de vidas humanas en todo el mundo, incluido nuestro país.

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

Que como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia del coronavirus realizada por la OMS, así como la emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por el Ministerio de Salud y de Protección Social, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.”*

Que el Departamento de Cundinamarca emitió el Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE DECLARA LA ALERTA AMARILLA. SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS. SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS - COVID 19 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”*

Que el Departamento de Cundinamarca, expidió el Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”*

Que el Municipio de Sasaima, ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes, orientadas a preservar la vida y la salud de los habitantes en el Municipio, siguiendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y Departamental.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional y Departamental, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan enfáticamente generar respuestas inmediatas con el fin de suplir las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere para afrontar la grave situación ocasionada por la Pandemia.

Que se hace necesario seguir implementando medidas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la Pandemia.

Que el legislador previó mecanismos que le permiten a las Administraciones, adoptar medidas en materia de contratación ágiles y eficientes, uno de ellos corresponde a la Urgencia Manifiesta, previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así:

*“(…) 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 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. (...)” Subrayado fuera del texto.

Que el Consejo de Estado en sentencia No. 76001-23-31-000-2002-04055-01, Sala Plena Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 16 de Julio de 2015, en lo pertinente indicó:

*“(...) La figura de la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios: Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla. El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado. El principio de legalidad que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla. Igualmente, se concluye que la decisión que en ese sentido se adopte ha de ser sometida a control posterior por el órgano competente, en la medida en que debe verificarse que su declaratoria se dicte con apego a la disposición legal que la regula, so pena de iniciar las investigaciones disciplinarias o penales a que haya lugar por su empleo indebido. (...)”*

Que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General del Nación, emitieron la circular conjunta No. 014 del 1 de junio de 2011, mediante la cual se imparten instrucciones en relación a la declaratoria de urgencia manifiesta.

Que mediante circular No. 06 del 19 de marzo del 2020, La Contraloría General de la República, ha reconocido la figura jurídica de la Urgencia manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.

Que bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el Municipio advierte la necesidad de contar con elementos, productos y servicios necesarios para continuar con la estrategia de

respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID-19, máxime cuando en el Departamento existen varios casos de este brote.

Que en mérito de lo expuesto el Alcalde Municipal de Sasaima,

#### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA**, en el Municipio de Sasaima Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA aquí decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

**ARTÍCULO TERCERO:** Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, al órgano de control fiscal, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en la Alcaldía Municipal de Sasaima a los veintidós (22) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DANNY ENRIQUE RICO ZAMORA**  
Alcalde Municipal

### 1.3. INTERVENCIONES

#### 1.3.1. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE SASAIMA

El Alcalde de Sasaima manifestó que la Administración Municipal con el único fin de preservar la salud y derecho a la vida de los residentes del Municipio, de forma articulada con el Gobierno Departamental y Nacional, ha venido adoptando una serie de medidas de carácter administrativo tendientes a prevenir el contagio del virus conocido como COVID-19.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentra la contenida en el Decreto 029 de 22 de marzo de 2020. Los antecedentes administrativos que soportan la decisión contenida en

el citado Decreto son los considerandos del mismo, los cuales básicamente responden a medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y el Departamento de Cundinamarca y que son de público conocimiento.

El Decreto 029 busca dotar de herramientas a la Administración Municipal con el fin de efectuar la contratación de bienes y servicios necesarios para prevenir la propagación de la pandemia provocada por el COVID-19, a través de procesos expeditos que suplan las necesidades que a diario apremian en este tipo de emergencias, los cuales a través de procesos de selección ordinarios tardarían mucho tiempo y no se cumpliría con el fin principal, que consiste en la protección de la vida de los habitantes del Municipio.

Concluyó que, comoquiera que es de público conocimiento la emergencia sanitaria que atraviesa el País con ocasión del COVID-19, se solicita impartir aprobación al acto administrativo bajo estudio.

#### **1.4. CONCEPTO DEL PROCURADOR DELEGADO ANTE EL TRIBUNAL**

En primer lugar, el Procurador conceptuó que el Decreto 029 de 2020, cumplía con los requisitos para ser susceptible del estudio de control inmediato de legalidad, ya que se trataba de un acto general y abstracto, en ejercicio de función administrativa y que desarrolló desde el punto de vista material el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.

Así mismo, el Decreto 029 de 2020 se encuentra fundamentado en Decretos proferidos durante el estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020, y no contraría normas legales.

El Procurador 132 Judicial II Administrativo, conceptuó entonces que el acto objeto de control inmediato de legalidad en el presente asunto se aviene al orden jurídico desde el punto de vista formal y material y, por lo mismo, solicitó al Honorable Tribunal declararlo así en la sentencia que pusiera término al proceso, sin perjuicio de que puedan ser adelantados los otros medios de control que resulten procedentes para estudiar aspectos diferentes a los definidos en la sentencia, y sin perjuicio de los controles particulares que puedan ejercerse respecto del desarrollo de las facultades otorgadas en virtud del acto objeto de revisión.

## **II. PRESUPUESTOS Y ESTRUCTURA**

### **2.1. COMPETENCIA**

El artículo 136 del C.P.A.C.A., el cual reprodujo lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece:

*“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”. (Subrayas y negrillas de la Sala).*

En similar sentido, el artículo 151 en su numeral 14, prevé lo siguiente:

*“Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

Por su parte, el numeral 6º del artículo 185 del CPACA, dispone que la Sala Plena de la respectiva corporación adoptará el fallo, por lo que de este modo, se tiene que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sala Plena es competente para proferir la sentencia dentro del presente proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 029 de 22 de marzo de 2020.

## **2.2. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS**

En sede de Control Inmediato de Legalidad, son dos los problemas que en general debe abordar la Sala Plena del Tribunal:

- a) El Decreto Municipal 029 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Sasaima, corresponde formal y materialmente a un acto susceptible de Control Inmediato de Legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

En caso de que el Decreto supere el denominado “test de procedencia”, la Sala deberá entonces abordar la siguiente cuestión:

- b) El Decreto municipal 029 del 22 de marzo de 2020 se ajusta a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrolla o de los decretos nacionales que le sirven de fundamento, expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) decretada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 2020?

A continuación, la Sala se ocupará del primer problema propuesto.

### III. ANÁLISIS Y DESARROLLO

#### 3.1. Procedencia del Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto 029 de 2020

Para abordar esta cuestión es necesario exponer, en primer lugar, los presupuestos en los que opera y las normas a las que se aplica este control excepcional.

##### 3.1.1. Fundamentos del Control Inmediato de Legalidad

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Política, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, para regular los Estados de Excepción; en su artículo 20 consagró el mecanismo especial de control inmediato de legalidad de los actos dictados al amparo de estados de excepción, como desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

El artículo 20 reseñado dispone:

*“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.”*

De conformidad con la ley estatutaria, tres son los presupuestos que determinan la competencia del juez administrativo para asumir el control de legalidad de los actos proferidos en estados de excepción:

- 1) Se debe tratar de medidas de carácter general dictadas en ejercicio de su función administrativa por las autoridades competentes.
- 2) Las medidas sometidas a control son aquellas dictadas “durante los estados de excepción”.

3) Las medidas han de ser aquellas dictadas “como desarrollo” de los decretos legislativos.

Por oposición, las medidas que no sean de carácter general, o aquellas dictadas con anterioridad, o de forma concomitante o con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción y que no correspondan al desarrollo de decretos legislativos, no son en principio susceptibles de control por vía del mecanismo de que trata el artículo 20, reseñado.

El artículo 136 del CPACA consagra igualmente el mecanismo en términos idénticos a la ley estatutaria, y el artículo 186 desarrolla el procedimiento para hacer efectivo dicho control.

Sobre este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, al revisar la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 de Cámara, posterior Ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, explicó:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley. Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.”*

La Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto del Decreto 029 de 2020.

### **3.1.2. Verificación de los presupuestos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto sometido a estudio**

#### **i) Carácter general del acto administrativo**

A juicio de la Sala, el Decreto municipal 029 de 2020 es un acto de carácter general y abstracto dictado en ejercicio de función administrativa por el Alcalde del municipio de Sasaima, quien de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, es el “jefe

de la administración local”, en tal virtud, dirige la acción administrativa del municipio, y asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (art. 315-3 C.P.).

De igual forma, el alcalde es el encargado de “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador...*” (art. 315-2, C.P.), y en tal virtud, a través del Decreto en cuestión, (i) declaró la urgencia manifiesta, (ii) dispuso que se podrían realizar los traslados presupuestales internos que se requirieran, y (iii) ordenó la remisión de dicho Decreto, junto con los contratos que se suscribieran al órgano de control fiscal competente; todo lo anterior, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia, sin definir ninguna situación jurídica particular.

Desde el punto del análisis formal, se encuentra que el Decreto 029 fue expedido por el Alcalde Municipal, quien es el representante del Municipio y cuenta con la competencia para contratar, y así mismo, para declarar la urgencia manifiesta con incidencia en la contratación estatal. Así mismo, el Acto Administrativo se encuentra publicado en la página web de la Alcaldía de Sasaima, por lo que se tiene que el Acto fue expedido por la autoridad competente, y fue debidamente publicado, satisfaciendo el principio de publicidad.

Se trata entonces de medidas de carácter general adoptadas en ejercicio de funciones administrativas por el jefe de la administración municipal.

En esta secuencia, el decreto satisface el primer presupuesto para ser susceptible de control a través de este mecanismo.

## **ii) El factor temporal como presupuesto de procedencia**

En cuanto al factor temporal del Decreto, se advierte que fue expedido el 20 de marzo de 2020, es decir, con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción dispuesta por el Presidente de la República el 17 de marzo de 2020, por lo que entonces, por este factor, se trataría de un acto expedido “durante”, esto es, en el período de tiempo en que ha estado vigente dicho estado de excepción.

## **iii) El Decreto ha debido expedirse como desarrollo de decretos legislativos de los estados de excepción**

Los fundamentos o consideraciones consignados en el Decreto 029 de 2020 que se arguyeron como sustento para su expedición, son los siguientes:

- Hizo referencia a algunos aspectos relacionados con la declaratoria mundial de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, causada por el COVID-19. Así mismo, citó el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- Que, como medida preventiva frente a la declaratoria de pandemia mundial de la OMS, en el Departamento de Cundinamarca se expidió el Decreto 137 del 12 de marzo de 2020 *“por el cual se declara la alerta amarilla. Se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus – COVID 19 en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.”*
- Aludió a las decisiones adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social y la declaratoria que realizó de emergencia sanitaria mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020.
- Que el Departamento de Cundinamarca expidió el Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.”*
- Indicó que se han realizado actuaciones administrativas orientadas a preservar la vida y la salud de los habitantes en el Municipio, siguiendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y Departamental.
- Que de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
- Transcribió el contenido del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 *“por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública”*.
- Citó sentencia No. 76001-23-31-000-2002-04055-01 de la Sección Tercera, Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado del 16 de julio de 2015 relativa a la urgencia manifiesta.

- Finalmente, citó la circular conjunta 014 del 1 de junio de 2011 de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación, mediante la cual se imparten instrucciones en relación a la declaratoria de urgencia manifiesta. Así mismo, la circular 06 del 19 de marzo de 2020, de la Contraloría General de la República.

Ahora, en la parte dispositiva el Decreto 029 de 2020 de Sasaima contiene 3 enunciados:

- a. Declaró la urgencia manifiesta en el Municipio para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS-COVID19.
- b. Dispuso que podrían hacerse los traslados presupuestales internos que se requirieran para atender las necesidades y gastos propios de la urgencia manifiesta.
- c. Dispuso remitir ese acto administrativo, y los contratos que se suscribieran con ocasión de la urgencia manifiesta al órgano de control fiscal en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Visto lo anterior no se encuentra que el Decreto 029 del 22 de marzo de 2020 hubiera desarrollado un decreto legislativo proferido durante el estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020.

No obstante, la Sala expondrá el fundamento normativo de las disposiciones del Decreto 029 de 2020, como sigue a continuación, para determinar si tales obedecen a facultades ordinarias de los alcaldes municipales, o si debían sustentarse en atribuciones extraordinarias.:

- **De la declaratoria de urgencia manifiesta:**

Sobre la urgencia manifiesta, como uno de los casos para la procedencia de la contratación directa, la doctrina especializada<sup>3</sup> ha señalado que ella se declara ante *“la necesidad apremiante de bienes, obras o servicios en cuya adquisición no se puede perder tiempo, precisamente por su afectación sobre el interés público. A tal punto imperioso, que incluso la ley admite la asunción de obras o servicios o el suministro de bienes con la sola autorización de la entidad y con prescindencia del contrato propiamente dicho, aun de un elemento esencial cual es el precio. Es que su discusión puede retrasar las obras, bienes o servicios requeridos.”*

---

<sup>3</sup> Luis Guillermo Dávila Vinuesa, Régimen jurídico de la contratación estatal, pag. 510.

En ese sentido, el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 establece que uno de los casos en los que la selección del contratista se hará por contratación directa, es en el evento en que se haya declarado urgencia manifiesta.

Por su parte, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 sobre la urgencia manifiesta establecen:

**“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.*

(Subrayas agregadas por la Sala).

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

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

En el caso concreto, se tiene entonces que la declaratoria de urgencia manifiesta por parte del Municipio de Sasaima contenida en el Decreto 029 de 2020, (i) se fundamentó en la

declaratoria de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca efectuada por el Decreto 140 de 16 de marzo de 2020 en razón al COVID-19, (ii) es una medida dispuesta y permitida por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, y (iii) se invocó para atender la situación de calamidad pública generada por el COVID-19 en el Municipio. No obstante, como ya se ha venido advirtiendo en esta providencia, el Decreto 029 de Sasaima no desarrolló ninguno de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la declaratoria de estado de excepción en materia de declaratoria de urgencia manifiesta, por lo que entonces se concluye que su expedición tiene fundamento en atribuciones legales ordinarias de los Alcaldes Municipales, contenidas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

- **De los traslados presupuestales**

El artículo 2º del Decreto 029 de 2020 estableció:

*“Artículo Segundo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA aquí decretada, se podrán hacer los gastos presupuestales internos que se requieran.”*

La Sala reitera que el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 preceptúa:

*“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.” (Subrayas y negrillas de la Sala).*

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal considera que de la declaratoria de la urgencia manifiesta para atender las necesidades que le dieron motivo, una de sus consecuencias es que las Entidades se habilitan, con autorización legal, para hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de esa Entidad.

En ese orden, la Sala considera que el Decreto 029 de Sasaima tampoco desarrolló ninguno de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la declaratoria de estado de excepción, en materia de traslados presupuestales, por lo que entonces se concluye que su expedición también tiene fundamento en atribuciones legales ordinarias de los Alcaldes Municipales, contenida en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

- **De la orden de remitir el Decreto 029 y los contratos que se suscribieron con ocasión de la urgencia manifiesta al órgano de control fiscal.**

El artículo 43 de la Ley 80 de 1993 establece:

**“ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE**

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

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

Respecto de esta disposición, la Sala considera que tampoco implica el desarrollo de ninguno de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la declaratoria de estado de excepción, por lo que entonces se concluye que su expedición tiene fundamento en una atribución legal ordinaria de los Alcaldes Municipales, contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

**En suma**, de esta revisión *prima facie*, lo que se advierte es que el decreto en cuestión no corresponde a una norma de desarrollo de alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional relacionados con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020. Es cierto que el Decreto municipal cita éste último Decreto Nacional, pero simplemente como referencia para **la comprobación de la situación de hecho que respalda a nivel la declaratoria de urgencia manifiesta y la posibilidad de hacer los traslados presupuestales**, pero, más allá de esto, las disposiciones que adoptó el Decreto municipal 029 de 2020 se inscriben en el ámbito de las atribuciones ordinarias propias de los alcaldes en el marco de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

En consecuencia, la Sala Plena encuentra que el Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto improcedente, y así se declarará, sin perjuicio de la procedencia de los otros medios de control dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, 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.

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

**FALLA:**

**PRIMERO:** Declarar improcedente el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 029 del 22 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Sasaima y se toman otras determinaciones*”, proferido por el Alcalde de Sasaima – Cundinamarca, de conformidad con las consideraciones expuestas.

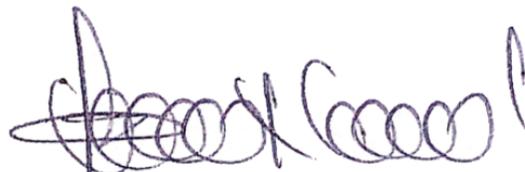
**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección “C” de este Tribunal, **NOTIFICAR** esta providencia al municipio de Sasaima, por los medios electrónicos autorizados para el particular.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Tercera de este Tribunal, **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FERNANDO IREGUI CAMELO**  
Magistrado Ponente



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta

