

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D. C., Cinco (5) de octubre dos mil veinte (2020)

Expediente	25000 2315 000 2020 01749 – 00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	ALCALDE MUNICIPAL DE PARATEBUENO – CUNDINAMARCA
Acto administrativo	DECRETO 39 DEL 24 DE MARZO DE 2020
Asunto	EL DECRETO 39 DEL 24 DE MARZO DE 2020, DEL ALCALDE DE PARATEBUENO –CUNDINAMARCA, SE EXPIDIO EN DESARROLLO DEL DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 22 ANTERIOR Y SATISFACE LOS PRESUPUESTOS NORMATIVOS EXIGIBLES PARA DECLARAR SU LEGALIDAD.

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de sus atribuciones legales, y surtido por la Magistrada Ponente el trámite de que trata el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, expidió el Decreto 39, “POR MEDIO DEL CUAL DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES”, y habiendo aprehendido respecto del mismo, de oficio, esta Corporación, el control inmediato de legalidad¹, con reparto del 18 de mayo de 2020, se asignó su conocimiento a la Magistrada Sustanciadora.

II.- EL DECRETO OBJETO DE CONTROL

Dispone textualmente conforme sigue:

¹ CPACA. “Artículo 136. Control Inmediato de Legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, 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.”.

“DECRETO No. 039 DE 2020
(24 de marzo)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PARATEBUENO CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PARATEBUENO – CUNDINAMARCA,

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1.994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 42 de la Ley 80 de 1.993, el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO QUE

Que el ART. 315 de la Constitución Política señala que son atribuciones del Alcalde cumplir y hacer la **Constitución**, la **ley**, los decretos del gobierno, las ordenanzas y decretos del Consejo, así como **dirigir la acción Administrativa del municipio**.

Que dicha disposición es en armonía con la Ley 136 de 1994 – Art. 91 modificado por el Art. 29 de la Ley 1551 de 2012 – Literal D) y que de igual forma dispone asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.

Luego del reconocimiento por parte de la Organización Mundial de la Salud de la existencia de una pandemia generada por el virus COVID-19, en el entorno nacional se emitieron importantes decisiones como las que se resalta a continuación:

- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emitida por Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la cual se declara el estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declara Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional por el termino de 30 días calendario.
- Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan medidas en urgencia en materia de contratación estatal, en cuyo artículo 7º prescribió:

“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 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 registrarán 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.”

Frente a la contratación de urgencia manifiesta basta mencionar que esta constituye una causal de contratación directa reconocida de manera expresa en el **literal a) numeral 4º del Artículo 2º de la Ley 1150 de 2007** en concordancia con lo dispuesto en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, los cuales establecen principalmente la posibilidad de prescindir del acuerdo escrito y el pacto sobre la remuneración, exigen su declaratoria mediante motivado apegado a unos presupuestos factico jurídicos, y obligan a remitir las actuaciones al control fiscal por parte de la autoridad competente.

Por su parte, el **Decreto Reglamentario 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.4.2** establece que: “si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.”

Finalmente, en **CIRCULAR No. 006 del 19 de marzo de 2020 la Contraloría General de la República** recomienda dejar constancia de las condiciones de los contratos que se celebren a amparo de esta excepcional figura, principalmente de su objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal entre otras. En el mismo documento el ente de control solicita el cargue de la información en el link seguimientocoronavirus@contraloria.gov.co

En mérito de lo expuesto, estando probado el hecho que da lugar a declarar la **urgencia manifiesta** por parte del municipio, el Alcalde Municipal de Paratebueno (Cundinamarca),

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. DECLÁRESE LA URGENCIA MANIFIESTA en el **Municipio de Paratebueno Cundinamarca**, para atender de manera inmediata todas las acciones necesarias en el marco de la emergencia generada por el virus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO. La necesidad de adquirir bienes, obras, o servicios que tengan relación directa con el manejo de la emergencia generada por el virus COVID-19 será analizada y aprobada por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

PARÁGRAFO: Una vez aprobada la compra, cada Secretaría remitirá al área de contratación del municipio el documento soporte que justifica la compra y condiciones del contrato requerido, con el fin de celebrar el mismo bajo las reglas establecidas en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. En virtud de la Directiva Presidencial No. 002 de 12 de marzo de 2020, así como las disposiciones adoptadas en los Decretos Legislativos Nos 417, 404 de 2020 y el Decreto 457 de 2020, tales tramites serán adelantados de manera preferente a través de medios electrónicos, y los mismos tendrán plena validez de conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, especialmente en su artículo 14.

ARTÍCULO TERCERO. Comunicar a la Contraloría Departamental, el contenido del presente acto administrativo, los contratos celebrados con ocasión de la presente decisión, y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, en los términos del artículo 43 de la Ley 80 de 1.993.

PARÁGRAFO: Así mismo, por Secretaría General y de Gobierno dese cumplimiento a lo dispuesto en la Circular No. 006 del 19 de marzo de 2020 emitida por la Contraloría General de la Republica.

ARTÍCULO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, comuníquese Y CÚMPLASE”

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Con auto del 18 de mayo de 2020, por medio del cual se dio inició al control inmediato de legalidad, se convocó a la **ciudadanía para que interviniera** por escrito, en defensa u oposición a la legalidad del Decreto 39 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, y ningún ciudadano hizo uso de esa facultad legal.

IV. PRUEBAS DECRETADAS Y ADUCIDAS

Igual, en auto que avocó el conocimiento del asunto, requerir al Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, para que allegará al plenario los antecedentes administrativos del Decreto 39 del 24 de marzo de 2020, requerimiento respecto del que la autoridad local, guardo silencio.

V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO²

Estima que el acto administrativo examinado, Decreto 39 del 24 de marzo de 2020 del Alcalde Municipal de Paratebueno – Cundinamarca, encuentra ajustado al

² Procurador 137 Judicial II Administrativo, Doctor Jhon Carlos García Perea.

marco constitucional y legal, y en consecuencia, debe ser declarada su legalidad. Argumenta en sustento que, encuentra cumplido el requisito de competencia, por cuanto el funcionario que lo expidió, lo hizo en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 315 Constitucional; 29 de la Ley 1551 de 2012, y 11 y 26 de la Ley 80 de 1993, y también advierte satisfechos los elementos de forma y fondo, como quiera que fue emitido por el órgano competente, el Alcalde Municipal de Paratebueno; contiene una declaración de voluntad de la administración; un objeto al que va dirigido, a saber, *las necesidades, contratos y gastos propios de la urgencia manifiesta en la citada localidad*; una motivación expresada en la parte considerativa, y una finalidad, *declarar la urgencia manifiesta, en el Municipio de Paratebueno - Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19*. Evidenciando en esta secuencia, nexo entre las medidas tomadas en el acto administrativo y las causas que dieron origen a su implantación, por cuanto la Urgencia Manifiesta declarada, tiene causalidad con el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en razón de la pandemia generada por el COVID 19; con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y de la Protección Social, y con el Decreto legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, expresamente invocados en el Decreto 039 objeto de este control inmediato de legalidad.

Destaca además, el Agente del Ministerio, que el mencionado acto administrativo municipal, cumple con los presupuestos de transitoriedad y proporcionalidad, por conforme a sus artículos 1° y 2°, el Decreto 039 tiene una vigencia definida en el tiempo, esto es, transitoria, mientras se supera la situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; y las medidas adoptadas no resultan desproporcionadas o irrazonables, en contraste con su finalidad y la normativa que le sirve de fundamento, en particular aquella que habilita al ejecutivo local para declarar la urgencia manifiesta, para disponer de manera rápida y efectiva con elementos, productos y servicios necesarios para continuar con la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social.

También argumenta el Agente del Ministerio Público, que contrastadas la motivación y el contenido normativo enunciado explícitamente en el Decreto 39 del 24 de marzo de 2020 del Alcalde Municipal de Paratebueno – Cundinamarca, acredita relación directa de conexidad sustantiva, así como conexidad externa, habida cuenta que la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo como principales fundamentos el hecho de que el Ministerio de Salud y Protección Social, calificó el coronavirus del Covid 19 como Pandemia, lo que lleva a considerar las extraordinarias inversiones que demanda conjugar su propagación.

Asimismo, enuncia en relación a la procedencia de ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 039 de 2020, del Alcalde Municipal de Paratebueno:

“(…) aunque para algunos Tribunales Administrativos del país, la declaratoria de urgencia manifiesta no requiere de facultades extraordinarias, sino que puede decretarse con fundamento en las normas legales que la habilitan, específicamente la Ley 80 de 1993, por lo que los actos que la declaran cuando se basen en tales facultades ordinarias no serían objeto de control inmediato de legalidad, también se ha dicho por las mismas Corporaciones, que cuando su fundamento es la figura de la contratación de urgencia del art. 7º del DL 440 de 2020 ó del art. 7º del DL 537 de 2020, sutilmente diferente de la urgencia manifiesta de la ley 80 de 1993, sí tiene origen en el estado de excepción y en decretos legislativos, y por ende puede ser objeto de estudio de fondo de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, como quiera que se trata de actos carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, las medidas de carácter general 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.

Preceptiva que es reiterada en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y armoniza con el numeral 14 de su artículo 151, conforme al cual, es de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto, el control inmediato de legalidad de los actos dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Por consiguiente y contrastado que el Decreto 39 del 24 de marzo de 2020, fue emitido por el Alcalde Municipal de Paratebueno – Cundinamarca, se tiene que su conocimiento es de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en única instancia.

6.2. Características generales del control inmediato de legalidad

Reiterado que el control inmediato de legalidad encuentra reglado esencialmente en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, se tiene que es un proceso judicial y, por consiguiente, la providencia que lo resuelve es una sentencia,

mediante la cual, se ejerce la competencia atribuida a esta jurisdicción, de decidir sobre la legalidad de acto administrativo de contenido general, dictado durante estado de excepción y en desarrollo de decreto legislativo.

Premisa a la que agregan, como características especiales de este medio de control³, que no condiciona a la existencia de una demanda de nulidad, porque es la jurisdicción, por orden de la ley, la que aprehende el acto, para controlar su legalidad de manera automática u oficiosa e inmediata; sin sujeción a los institutos de justicia rogada y de legitimación por activa y/o por pasiva; así como tampoco, a la voluntad de la autoridad que haya expedido el acto, o su publicación.

Consecuentemente, es la jurisdicción quien tiene la carga de establecer las razones y fundamentos de derecho con los cuales, analiza el acto administrativo, con el objeto de establecer su conformidad “con el resto del ordenamiento jurídico”, en garantía máxima frente a la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos generales, emitidos al amparo de estado de excepción y en desarrollo de Decreto Legislativo.

En este orden y aunque en principio el análisis del acto se asume integral y completo, la sentencia proferida en control inmediato de legalidad, hace tránsito a cosa juzgada relativa, en compatibilidad y/o coexistencia con los medios de control ordinarios por vía de los cuales se enjuicia la legalidad de los actos administrativos, y previstos hoy en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, contrastado que no excluyen los actos administrativos que se dicten en vigencia de estado de excepción y en desarrollo de decreto legislativo⁴.

Destaca además del medio de control inmediato de legalidad, que no impide la ejecución del decreto o acto administrativo sometido al mismo, por cuanto continúa revestido de fuerza ejecutoria, bajo la presunción de su legalidad y validez, en tanto no se anule.

Por último, es de recabar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, hoy artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

³ Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 16 de junio de 2009, reitera en providencia de 18 de enero de 2011, Rad. 2010-00386, C.P. María Elizabeth García González.

⁴ Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000. Ra.: CA-033

6.3. Procedibilidad del control frente del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca.

6.3.1. De los actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad, se tiene en marco de los precitados artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, que deben cumplir los siguientes presupuestos: **(i)** tratarse de acto administrativo de contenido general; **(ii)** haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** emitido en vigencia de estado de excepción y en desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en virtud de aquél.

En contraste con el Decreto Departamental 039 del 24 de marzo de 2020, se tiene en análisis de los enlistados requisitos normativos, conforme sigue:

6.3.1.1. Trata de acto administrativo general. Por cuanto fue proferido por autoridad administrativa, el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, y declara la urgencia manifiesta para poder contratar en forma directa en aras de adquirir bienes, obras o servicios que tengan relación con el manejo de la crisis derivada de la pandemia por el COVID-19.

Así las cosas, el Decreto Municipal 039 de 2020, es un acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal, pues ninguna de las medidas adoptadas en el mismo, crea, modifica o extingue una situación particular o concreta, sino que al declarar la urgencia manifiesta tiene por objeto el contratar directamente y en forma inmediata bienes, obras o servicios necesarios y que tengan relación con la emergencia COVID-19.

6.3.1.2. Deviene de ejecución de función administrativa. Es así contrastado que el Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, invoca que se emite en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas al ejecutivo local, en especial las previstas en el numeral 3º del artículo 315 Constitucional; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; el artículo 42 de la Ley 80 de 1.993, y el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.

6.3.1.3. Trata de acto administrativo emitido en vigencia de estado de excepción y con fines al desarrollo de decretos legislativos expedidos con ocasión del mismo. Conforme evidencia el hecho que el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto Legislativo 417, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 Constitucional y con la firma de todos sus Ministros, declaró

la Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, es decir, con vigencia hasta el 17 de abril de 2020, luego la expedición del Decreto Municipal 039 del Alcalde de Paratebueno, se dio en vigencia del estado de excepción

Retomando la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, destaca que tuvo por finalidad, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación del COVID-19, así como la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional. Motivación de la que reviste interés respecto del Decreto Municipal en estudio, que consigna entre las justificaciones de la medida de excepción, la de autorizar,

“(…) al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.”

El 20 de marzo siguiente al amparo del precitado estado de excepción, mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020, el Gobierno Nacional adopta las “(…) medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”. Por consiguiente, emerge acreditado el tercer presupuesto requerido para la procedencia del control inmediato de legalidad.

6.4. Contexto en el que se expidió el Decreto objeto de control

El acto administrativo municipal que aquí se estudia, calenda 24 de marzo de 2020 y tiene por objeto declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Paratebueno Cundinamarca, con fines a contratar directamente el suministro de bienes, obras y/o servicios que requieran para el manejo de la emergencia generada por la Pandemia del coronavirus COVID-19.

Destaca en acercamiento a su contexto jurídico y fáctico, que el 11 de marzo inmediatamente anterior, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica generada por la propagación del nuevo coronavirus, COVID 19, declaró la Pandemia Mundial, y consecuentemente, a modo de medida preventiva, el 12 de marzo siguiente, el Ministerio de Salud y de Protección Social, declaró la emergencia sanitaria mediante Resolución 385.

El 17 siguiente, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 Constitucional y con la firma de todos sus Ministros, emitió el Decreto Legislativo No. 417, declarando el Estado de Emergencia, Social y

Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, 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, y entre las razones para su expedición, se tuvo que *deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le han entregado el ordenamiento jurídico colombiano, lo que supone flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos.*

El 20 de los mismos mes y año, el Gobierno Nacional, también en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 constitucional, expide el Decreto legislativo 440, que establece conforme sigue:

"(...) Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo"

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Audiencias públicas. *Para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.*

La entidad estatal deberá indicar y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro de toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento.

En todo caso, debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia

Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante el procedimiento de selección abreviada por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos. En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las Entidades Estatales una aplicación para adelantar las subastas electrónicas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública — SECOP II. En ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos.

Parágrafo 1. *En los procesos de selección que se encuentren en trámite, no es necesario modificar el pliego de condiciones para este fin. Sin embargo, mínimo dos días hábiles antes de la realización, la entidad deberá informar la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.*

(...)

Artículo 4. Utilización de los Instrumentos de agregación de demanda. *Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente.*

Artículo 5. Mecanismos de agregación de demanda de excepción. *La Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma.*

Igualmente, en los acuerdos marco de precios vigentes, directamente relacionados con la pandemia, podrá configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección. Estos catálogos de emergencia estarán vigentes hasta el día en que culmine el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda se entenderá incorporadas las cláusulas excepcionales.

Artículo 6. Adquisición en grandes superficies. *Cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.*

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

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

Artículo 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. (...). (Subrayado fuera del texto).

El 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, invocando entre otros, el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 del 20 anterior, expide el Decreto 039, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA DE PARATEBUENO CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

6.5. Control de aspectos materiales frente del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca.

6.5.1. Existe proporcionalidad y correlación directa entre el acto administrativo objeto de estudio; el estado de excepción en vigencia del cual se emitió, y el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, que desarrolla.

6.5.1.1- Advertido que, el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir la propagación del COVID-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía, y anunció en su considerando, entre las medidas por adoptar, autorizar para acudir al procedimiento de contratación directa, con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada, y el 20 de marzo siguiente, en secuencia del referido anuncio, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto Legislativo 440 y dispuso en su artículo 7º:

“(…) 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 registrarán 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.”

De forma que la transcrita preceptiva del Decreto legislativo 440 de 2020, reviste una función instrumental, dado que, en virtud de la misma, 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. Es decir, liberó a la autoridad administrativa de la carga de sustentar en el respectivo acto administrativo y soportar probatoriamente ante los órganos de control fiscal y jurisdiccional, los hechos y circunstancias que motivaron la declaratoria de urgencia manifiesta, ello es, la situación de excepcionalidad o calamidad pública.

Prerrogativa que asumió el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, a través del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, dado que al amparo del transcrito artículo 7º del Decreto legislativo 440 de 2020, dispuso en su artículo primero, declarar la urgencia manifiesta, para atender de manera inmediata todas las acciones necesarias en el marco de la emergencia generada por el virus COVID-19.

Secuencia en la que en juicio de la proporcionalidad y correlación directa entre el acto administrativo y el estado de excepción en vigencia del que se emitió y la norma

legislativa que desarrolla, es de reiterar, que la invocación del artículo 7º del Decreto legislativo 440 de 2020, comporta que no se podría dictaminar de la declaratoria de urgencia manifiesta que, los hechos y las circunstancias invocados no se adecúan a los presupuestos normativos, por cuanto y reitera en ello, en virtud de la mencionada norma legislativa 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, tratándose 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 nuevo coronavirus COVID-19.

6.5.1.2- Bajo el señalado hilo conductor, se tiene de la decisión contenida en el artículo segundo del Decreto Municipal 039 del Alcalde de Paratebueno – Cundinamarca, que también satisface los señalados presupuestos de proporcionalidad y conexidad, contrastado que dispone textualmente:

“(…) La necesidad de adquirir bienes, obras, o servicios que tengan relación directa con el manejo de la emergencia generada por el virus COVID-19 será analizada y aprobada por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

(…) Una vez aprobada la compra, cada Secretaría remitirá al área de contratación del municipio el documento soporte que justifica la compra y condiciones del contrato requerido, con el fin de celebrar el mismo bajo las reglas establecidas en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. En virtud de la Directiva Presidencial No. 002 de 12 de marzo de 2020, así como las disposiciones adoptadas en los Decretos Legislativos Nos 417, (sic) 404 de 2020 y el Decreto 457 de 2020, tales tramites serán adelantados de manera preferente a través de medios electrónicos, y los mismos tendrán plena validez de conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, especialmente en su artículo 14.”⁵

Por cuanto el análisis y aprobación por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Paratebueno; la observancia de las normas legislativas y del Estatuto Contractual, y que los tramites sean adelantados de manera preferente a través de medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, dirige a garantizar que se cumpla la finalidad de la urgencia manifiesta declarada en el artículo primero del precitado Decreto Municipal, y en consecuencia, que la contratación directa que se autoriza en virtud del mismo, se emplee solo para efectos 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 en el municipio de Paratebueno – Cundinamarca.

6.5.1.3- Asimismo se finiquita de su artículo tercero, como quiera que reproduce la premisa normativa del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, al disponer:

⁵ Advierte que la referencia al Decreto legislativo 404 de 2020, debe entenderse al Decreto 440 de 2020, por cuanto en la anualidad en curso, el único decreto nacional individualizado con el número 404, tuvo por objeto aceptar renuncia.

“(…) Comunicar a la Contraloría Departamental, el contenido del presenta acto administrativo, los contratos celebrados con ocasión de la presente decisión, y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, en los términos del artículo 43 de la Ley 80 de 1.993.

PARÁGRAFO: Así mismo, por Secretaria General y de Gobierno dese cumplimiento a lo dispuesto en la Circular No. 006 del 19 de marzo de 2020 emitida por la Contraloría General de la Republica.

6.5.2. Advertido que en texto del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, el presupuesto de temporalidad evidencia ambigüedad, se habrá de establecer condicionamiento de forma que comprenda desde su publicación y hasta el 17 de abril de 2020.

En este orden asume relevancia que conforme a su artículo 4^o, rige a partir de la fecha de su expedición, y por consiguiente evidencia contrariedad con la preceptiva del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, conforme al cual, los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados, por consiguiente y con fines de armonizar el precitado artículo 4^o con el ordenamiento al que encuentra sometido habrá condicionar su legalidad conforme al artículo 65 del CPACA.

Asimismo y contrastado que conforme al artículo 11 del Decreto legislativo 440 del 20 de abril de 2020, produce efectos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y como quiera que el enunciado estado de excepción declarado mediante Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, comprende hasta el 17 de abril de 2020, se tiene que la vigencia del Decreto Municipal 039 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca no puede extender más allá del 17 de abril de 2020.

Por todo lo expuesto, encuentra esta Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ajustado en derecho el Decreto Municipal 039 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca.

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 ley,

FALLA

PRIMERO: Declárase la legalidad de los artículos primero (1^o), segundo (2^o) y tercero (3^o) del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde

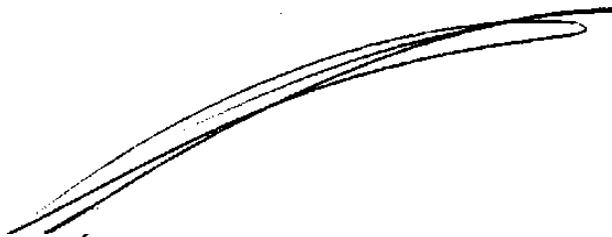
Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Declárase la legalidad condicionada del artículo cuarto (4º) del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca, bajo la comprensión que rige a partir de su publicación y produce efectos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado con el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

TERCERO: Por Secretaría General de esta Corporación, **notifíquese personalmente** al Agente del Ministerio Público, Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia, y al Alcalde Municipal de Paratebueno - Cundinamarca o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional de ese Municipio, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados⁶,



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal

⁶ La presente decisión se suscribe por la Magistrada Ponente y la Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en atención a lo dispuesto en Acuerdo 020 del 11 de mayo de 2020, "por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica".