



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE	ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
RADICACIÓN	25000-23-15-000- 2020-00282-00
ASUNTO	DECRETO 022 DE 24 DE MARZO DE 2020.
AUTORIDAD	ALCALDE MUNICIPIO DE CUCUNUBÁ

SENTENCIA

-Control Inmediato de Legalidad-

Surtido el trámite procesal establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dictar sentencia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto 22 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cucunubá.

I. ANTECEDENTES

1.1. El acto enjuiciado.

-. El 24 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Cucunubá expidió el Decreto No. 22 “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cucunubá y se dictan otras disposiciones”, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

“(…)

Que de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, se encuentran reunidos los presupuestos de hecho y de derecho suficientes para proceder a declarar la URGENCIA MANIFIESTA.

Por ello el Alcalde Municipal de Cucunubá;

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar la URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CUCUNUBÁ, para a través de ella, atender de manera eficaz e inmediata la situación de emergencia presentada y calamidad declarada por la Nación y el Departamento, reconocida por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, con ocasión de la pandemia “CORONAVIRUS – COVID 19”.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este decreto y dadas las circunstancias expuestas, las cuales demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, esta Alcaldía acudirá a la figura de la Urgencia Manifiesta, para contratar únicamente bienes y/o servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS (COVID-19).*

ARTÍCULO TERCERO: *Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, conforme a lo autorizado por la Ley, el Municipio podrá efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.*

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

ARTÍCULO QUINTO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición. (Texto transcrito literalmente)*

1.2. Trámite procesal.

-. Por acta individual de reparto del 30 de marzo de la anualidad en curso, se asignó al Despacho del ponente el asunto de la referencia, para los fines del artículo 136 del CPACA.

- . Mediante auto del 31 de marzo de 2020, el Despacho del Magistrado ponente asumió conocimiento, en nombre de la Corporación, del control inmediato de legalidad del Decreto 22 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cucunubá.

En consecuencia, dispuso la fijación de aviso, por el término de 10 días; invitó a la ciudadanía, al personero municipal, a los órganos de control municipal, organizaciones no gubernamentales o asociaciones de ciudadanos del municipio de Cucunubá, a universidades públicas y privadas, entidades especializadas de carácter técnico o científico, con sede, sucursal o dependencia en el municipio o el Departamento de Cundinamarca; a los promotores y defensores de derechos humanos; a la Federación Colombiana de Usuarios y Consumidores; y expertos en asuntos o materias relacionadas con el contenido del Decreto, a presentar por escrito, su concepto sobre la legalidad del Decreto No. 22 de 24 de marzo de 2020.

Asimismo, requirió al alcalde municipal los antecedentes administrativos que motivaron la expedición del Decreto 022 de 2020.

Finalmente, dispuso que, vencido el plazo de fijación del aviso en la página electrónica de la Rama Judicial, toda la actuación quedara a disposición del Ministerio Público para que rindiera su concepto dentro de los diez (10) días siguientes.

1.3. De las intervenciones.

1.3.1. El alcalde municipal.

- . El 3 de abril de 2020, el alcalde municipal de Cucunubá aportó escrito, a través del cual refirió que:

“Para la expedición del Decreto No. 022 del 24 de marzo de 2020, “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Cucunubá y se

dictan otras disposiciones”, el Municipio de Cucunubá, fundamento su decisión en los siguientes documentos:

- 1. Decreto No. 137 de marzo 12 de 2020, emitido por el Gobernador de Cundinamarca y “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”.*
- 2. Decreto No. 140 de marzo 16 de 2020, “Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.*
- 3. Decreto No. 156 de marzo 20 de 2020. “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.*
- 4. Actas del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Cucunubá, de fechas 19 y 22 de marzo de 2020”. (Texto transcrito literalmente)*

Además, el alcalde remitió, por vía electrónica, copia de los Decretos departamentales Nos. 137 de 12 de marzo, 140 de 16 de marzo y 156 de 20 de marzo de 2020, como de las actas No. 3 de 19 de marzo y No. 4 de 22 de marzo de 2020 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Cucunubá.

1.3.2. Personera de Cucunubá.

- El 13 de abril de la presente anualidad, la Personera municipal de Cucunubá presentó memorial, a través del cual, en relación con el Decreto 22 de 24 de marzo de 2020, emitió concepto de legalidad favorable, *“toda vez que se ajusta al ordenamiento jurídico Constitucional y legal, como lo son: los artículos 2, 29, 209, 315 numeral 3, de la Constitución Política de Colombia: el artículo 91, literal D, numeral 1 de la Ley 136 de 1994 y a los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993”.* (Texto transcrito literalmente)

1.3.3. Ministerio Público.

- El 27 de abril del año en curso, la representante del Ministerio Público, Procuradora Sexta Judicial II para Asuntos Administrativos, rindió concepto en el asunto de la referencia.

Señaló que el Decreto 22 del 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustado al marco constitucional y legal, con fundamento, entre otras, en las siguientes consideraciones:

- Luego de efectuar algunas reflexiones generales sobre el control inmediato de legalidad, la Agente del Ministerio Público consideró que el decreto fue expedido por el funcionario competente, con los requisitos de forma para su emisión y dentro del marco temporal del estado de excepción de emergencia.
- Posteriormente, analizó los antecedentes fácticos en que se enmarcó la expedición del Decreto municipal y concluyó que guarda relación de conexidad entre su motivación y contenido normativo.
- Sostuvo que ante una pandemia como la generada por el virus COVID-19, “*se requiere de facultades especiales para la obtención más expedita de bienes y servicios para suplir las necesidades de la población, sobre todo de la más vulnerable*”. Por ende, consideró que la decisión de la administración municipal de acudir a la figura de la urgencia manifiesta prevista en la Ley 80 de 1993, se encuentra justificada y ajustada al ordenamiento jurídico, toda vez que se limitó a la celebración de contratos para adquirir *bienes y/o servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS (COVID-19)*.
- Refirió que los traslados presupuestales a los que se alude en el artículo 3º de Decreto deben sujetarse a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y siempre que no afectan el monto global del presupuesto aprobado por el legislador ordinario.
- Finalmente, indicó que el acto reconoce el deber de remitir cada contrato al órgano de control fiscal, lo cual se ajusta a las previsiones de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Surtido el trámite procesal correspondiente, sin que se avizore causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala en los términos del numeral 6º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, a emitir la decisión de mérito dentro del asunto del epígrafe.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia del medio de control.

A través de la Ley Estatutaria 137 de 1994, el legislador reglamentó los Estados de Excepción de Guerra Exterior, Comoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

Bajo este contexto, el artículo 20 de la normativa en cita establece el control jurisdiccional inmediato de legalidad de 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; el cual será 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. Además, impone a las autoridades competentes el deber de remitir los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reproduce el contenido de la mentada disposición y agrega que, si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento, de lo que se sigue el carácter especial, autónomo y oficioso del control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales como desarrollo de los estados de excepción.

A la par, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, fijó en los Tribunales Administrativos el conocimiento, en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar de su expedición.

De las anteriores disposiciones extrae la Sala que el control inmediato de legalidad atribuido a los Tribunales Administrativos procede respecto de actos administrativos emitidos por las autoridades territoriales de su circunscripción: (i) en ejercicio de la función administrativa, (ii) durante los Estados de Excepción, y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos, bien sea el que declara la situación excepcional o alguno de los decretos con fuerza de ley dictados con el propósito de conjurar las causas de la perturbación o evitar la extensión de sus efectos¹.

En otros términos, esta Sala estima que están excluidos del control inmediato de legalidad los decretos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.

¹ En este sentido se ha pronunciado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Sentencia del 2 de noviembre de 1999. Radicación número: CA- 037 Actor: Gobierno Nacional. Demandado: decretos 677 y 678 de 1999. Referencia: Control Inmediato de Legalidad-. Asimismo, en sentencia del 11 de mayo de 2020, dentro de la radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00 la Sala Especial de Decisión No. 10 del Consejo de Estado sostuvo que *“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”*. Pág. 21.

iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)², o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

Ahora bien, recuerda la Sala que el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional (Presidente de la República y todos sus Ministros) declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19³.

El alcalde municipal de Cucunubá expidió el Decreto 22 de 24 de marzo de 2020, invocando sus *“facultades constitucionales y legales, especialmente las establecidas en los artículos 2º, 29, 209, 315, numeral 3, de la Constitución Política; artículo 91, literal D, numeral 1, de la Ley 136 de 1994; artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993”*.

Entre las consideraciones del acto administrativo, las cuales se desarrollarán con más detalles en el acápite siguiente, indicó la Alcaldía que las medidas por adoptar obedecían, entre otras, a la regulación nacional de excepción fijada en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 17 y 20 de marzo de 2020, respectivamente.

²*Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización*
.(...)

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad: *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)*.

³<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

Así las cosas, no obstante, el alcalde de Cucunubá al contestar el requerimiento del Despacho sobre los motivos de expedición del acto administrativo examinado se refirió a decretos expedidos por el Gobernador de Cundinamarca, particularmente el Decreto 147 de 12 de marzo del año en curso que declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento, para este Tribunal es suficiente el sustento de sus consideraciones en los Decretos Legislativos 417 y 440; el primero de los cuales declaró el estado de emergencia y el segundo reglamento la contratación estatal bajo el estado de excepción declarado; para avocar el control inmediato de legalidad y decidir sobre su conformidad con la Constitución y la Ley.

Aunado a lo anterior, para esta Sala el control inmediato de legalidad del Decreto No. 22 de 24 de marzo de 2020, resulta procedente, en tanto debe ejercerse sobre un acto de carácter general, pues regula aspectos comunes relacionados con el control de una emergencia sanitaria nacional, y, va dirigido a todos los habitantes de la circunscripción geográfica de Cucunubá. Se expidió por la autoridad territorial competente, su representante legal el alcalde del municipio de Cucunubá, en ejercicio de la función administrativa y con posterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

2.2. Generalidades del control inmediato de legalidad.

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos 212, 213 y 215 estableció los Estados de Excepción como facultades extraordinarias del Presidente de la Republica para afrontar circunstancias específicas, en caso de conflictos internacionales, grave perturbación del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país; estados independientes pero compatibles entre sí, es decir, que su declaratoria y las medidas que los desarrollen deben adoptarse de manera separada, sin que esto impida la declaratoria simultánea de varios estados de excepción.

Ahora bien, el artículo 215 Superior, dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa. En virtud de la declaratoria oficial de esta situación surge una nueva legalidad revestida de excepcionalidad, bajo cuyo ámbito el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la cuales deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y conexidad, además de ajustarse a un límite temporal preciso.

A su vez, el artículo 215 de la Constitución Política revistió con fuerza de ley a los decretos dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual los denominó Decretos Legislativos y estableció para ellos dos clases de control automático, a saber: uno de carácter político atribuido al Congreso nacional, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional⁴.

En todo caso, para la Sala, aunque la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica faculta al Ejecutivo Nacional para restringir algunos derechos mediante ejercicio de una especial atribución legislativa, debe quedar clara una condición sustancial, que el cumplimiento de esta función debe respetar y garantizar la intangibilidad del núcleo esencial de los derechos fundamentales, para cuya garantía la propia Carta prohíbe suspender la acción de tutela y de habeas corpus. Incluso en el evento de considerar necesaria la suspensión de alguna ley

⁴ La Corte Constitucional de Colombia, en sentencia No. C-179 de 13 abril de 1994, a través de la cual ejerció la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la *cua*/se regulan los estados de excepción en Colombia", con ponencia del Dr. Carlos Gaviria Díaz, aseveró que: "La revisión oficiosa o control automático de los citados decretos legislativos implica el examen no sólo de los requisitos formales sino también de los de fondo, tales como la firma del Presidente y los Ministros, la conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación, la transitoriedad de las mismas, su finalidad, que no es otra que el restablecimiento del orden perturbado, la proporcionalidad de las medidas, la competencia para expedirlas, etc."

ordinaria es menester que el Decreto Legislativo se refiera a ella expresamente, porque el legislador proscribió la facultad de hacerlo indiscriminadamente.

Por todo lo anterior, la ley ha instituido a la Jurisdicción contencioso administrativa como guardián de la nueva legalidad, y control de los eventuales excesos o desbordes de las autoridades administrativas cuando tomen medidas que ejecuten o desarrollen esta excepcionalidad; sin perjuicio del control constitucional superior atribuido a la Corte Constitucional.

Así, la Ley 137 de 1994, encargó a la jurisdicción contencioso administrativa, el control jurisdiccional de legalidad de las decisiones de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, norma replicada en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo contenido permite entenderlo como un medio de control autónomo, oficioso, atado a un procedimiento reglado.

La Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria reglamentaria de los Estados de Excepción, se ocupó de las disposiciones que prevén el control automático de legalidad de los actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, frente a las cuales concluyó que no desconocen o transgreden *“...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”*. Agregó que *“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”*.

Pues bien, de lo expuesto, colige la Sala que el control inmediato de legalidad es un proceso jurisdiccional de naturaleza especial, reglada y célere, cuyo conocimiento se atribuyó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como juez natural de la administración, con el propósito de que verificara de manera automática que los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los Estados de Excepción se ajusten al ordenamiento jurídico del momento; específicamente, que las medidas dispuestas estén dirigidas única y exclusivamente a conjurar o evitar la propagación de la situación originaria de la emergencia, que sean necesarias, proporcionales y conexas con las causas de la perturbación. Dicho de otro modo, implica contrastar el acto administrativo con las disposiciones constitucionales que facultan la declaratoria del estado excepción, la legislación reglamentaria (Ley 137 de 1994), y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional que la establezcan o desarrollen.

Por consiguiente, la sentencia emitida en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, en los aspectos o cargos analizados por el fallador. Significa lo anterior, que el control automático no sustrae la decisión de la administración del examen judicial ordinario de los actos administrativos de ese mismo orden, previstos en el ordenamiento procesal. Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que el control inmediato de legalidad que se realiza de un acto administrativo, no le imprime una condición jurídica que impida su análisis por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los demás medios de control⁵.

2.3. Asunto de fondo.

Precisadas las generalidades del control inmediato de legalidad, corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto 22 de 24 de marzo de 2020, “Por el cual se

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: Rafael Ostau De Lafont Pianeta. Número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cucunubá y se dictan otras disposiciones”, expedido por el alcalde municipal de Cucunubá, se ajusta a derecho, en particular, a la legalidad excepcional establecida por el Decreto Legislativo que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el País y los que lo desarrollan; por lo cual, la Sala procede a efectuar el análisis sustancial de su contenido.

2.3.1. Generalidades del acto en estudio.

Dentro de los considerandos del Decreto en estudio se alude a la situación de salud pública presentada con ocasión del surgimiento y propagación del virus COVID-19, declarado por la Organización Mundial de la Salud como una pandemia.

Asimismo, advirtió el acto administrativo examinado que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de los cursantes, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria, con el fin de evitar y mitigar la expansión del virus en el territorio nacional, como que mediante Resolución No. 470 de 20 de marzo de 2020, la misma cartera ministerial adoptó medidas sanitarias obligatorias de *“aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y cierre parcial de actividades de centros vida y centros día”*.

Añadió que el Departamento de Cundinamarca, expidió los Decretos No. 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento, con el propósito de generar las herramientas administrativas necesarias para la contención, manejo y respuesta ante la crisis generada por la pandemia.

A la par, anotó que mediante Decreto 417 del 17 de Marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia, Social y Económica 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 “Coronavirus COVID-19.

Bajo este contexto, la autoridad administrativa refirió como necesario la adopción de medidas que *“doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera legal, ágil, eficiente, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas inmediatas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia”*.

Por lo cual, apoyado en concepto emitido por la Agencia Especial de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, consideró que en los términos del Decreto 1082 de 2015, bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta nacional efectuada mediante Decreto Ley 440 de 2020⁶, se hacía necesario para el municipio *“disponer de bienes y/o servicios para facilitar el desarrollo e implementación de actividades de contención y atención en medio de la crisis sanitaria y social, actividades para las cuales se requiere contar entre otros: i) elementos de aseo e higiene, ii) Elementos purificadores, iii) gases medicinales, iv) alimentos y bebidas vitales; v) disponibilidad plena y excepcional de los vehículos oficiales de propiedad del Municipio y de aquellos que por la naturaleza del servicio que prestan y la entidad a la que pertenecen prestan un servicio público”*.

En síntesis, apoyado en las consideraciones expuestas en precedencia, el Decreto en revisión adoptó las siguientes medidas:

- (i) decretó la urgencia manifiesta en el municipio con el propósito de atender de manera eficaz e inmediata la emergencia ocasionada por la pandemia COVID-19, para contratar, únicamente, bienes y/o servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia,

⁶ 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.

- (ii) autorizó al municipio para efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta,
- (iii) dispuso la remisión al órgano de control fiscal departamental y nacional, de los contratos derivados de la declaratoria de urgencia manifiesta junto con sus antecedentes administrativos, y
- (iv) determinó la vigencia del acto a partir de su expedición, sin referirse a la duración de su mandato.

Pues bien, del análisis del acto administrativo estima la Sala que cumple con los requisitos meramente formales para su expedición, toda vez que fue emitido por funcionario competente, Alcalde Municipal de Cucunubá, máxima autoridad administrativa del ente territorial, invocando las facultades constitucionales y legales ejercidas, además de estar debidamente identificado, fechado y suscrito.

De otro lado, contrastado el contenido normativo del acto, la Sala encuentra que las medidas tomadas se ajustan, especialmente, a la legislación de excepción contenida en el Decreto Legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020⁷. Regulación que, por un lado, con su expedición dispuso entender como acreditado el hecho que daba lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta, sin necesidad de justificarlo, y de otro lado,

⁷ **Artículo 7º.** *Con ocasión de la declaratoria de estado de la 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 las actuaciones contractuales adelantadas con base en la urgencia manifiesta debían atender las previsiones de la legislación ordinaria vigente en la materia, esto es, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y normas concordantes. Finalmente, que la vigencia de las disposiciones de las autoridades territoriales, dictadas en desarrollo del estado de emergencia, estaba sujeta al tiempo de duración de la declaratoria fijada en el decreto legislativo correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, aclara la Sala que el mandato excepcional de los decretos legislativos en el estado de excepción puede invocar la aplicación de normas ordinarias cuando consagren instrumentos eficaces que contribuyan de manera eficaz y pronta en la contención y prevención de la emergencia, sin contravenir la legalidad excepcional. Como acaece en este evento, cuando el Decreto Legislativo 440/20 faculta a las autoridades territoriales hacer uso de la declaratoria de la urgencia en materia de contratación estatal, consagrada en la ley 80/93, pero sin necesidad de motivar el acto que la declare, para dar paso a la contratación directa también prevista en una ley ordinaria como la 1150/07, sin que por ello se entienda facultada para prescindir de la aplicación de los principios de orden público de esta clase de contratación.

Por ende, para la Sala la declaratoria de urgencia manifiesta decretada en el numeral primero del Decreto 022 de 24 de marzo de 2020, se acompasa con la legislación de excepción, en tanto que en su parte considerativa enlistó los bienes, insumos, elementos y servicios que podrían ser contratados bajo esa figura contractual y en su parte resolutive, artículo segundo, limitó la contratación directa por urgencia manifiesta a *bienes y/o servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS (COVID-19)*.

Asimismo, el acto administrativo se encuentra debidamente justificado y motivado; lo decidido guarda correspondencia con los antecedentes fácticos y jurídicos invocados

por la administración, hechos y normas, como la declaración de la OMS sobre la gravedad y calificación como pandemia del Covid-19, algunos antecedentes administrativos departamentales, sin omitir referirse de manera expresa a los decretos legislativos originarios de su objeto, por lo cual, la Sala no evidencia vicio de legalidad material que afecte su contenido por falsa o falta de motivación.

2.3.2. Traslados presupuestales.

Resulta potísimo destacar que en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el legislador contempló que *“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”*; norma cuya exequibilidad fue condicionada por la Corte Constitucional *“...al entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto⁸”*.

Luego, para esta Sala el numeral tercero del Decreto en examen, a través del cual, durante la vigencia de la urgencia manifiesta, se habilita al municipio de Cucunubá, **conforme a lo autorizado por la Ley**, para efectuar los traslados que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta, se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, en el entendido que corresponde a traslados de orden interno sobre el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

Sumado a lo anterior, se tiene que por mandato constitucional del numeral 9º del artículo 315, al alcalde municipal le corresponde *“Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto”*; por ende, la disposición en

⁸Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-772-98 de 10 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

revisión se ciñe a las competencias constitucionales y legales de que revisten los alcaldes municipales, en su condición de ordenadores del gasto público municipal.

2.3.3. Remisión del contrato y sus antecedentes al órgano fiscal.

Idéntica conclusión a la anterior, deriva del análisis del artículo cuarto del acto administrativo analizado, que estableció la remisión de los contratos celebrados con ocasión de la declaratoria de la urgencia manifiesta y sus anexos a la Contraloría General de la República y a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43⁹ de la Ley 80 de 1993. Normativa a cuyo tenor el envío de las actuaciones contractuales enmarcadas en la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta es indispensable para que se surta, por la autoridad competente, el control fiscal sobre los recursos públicos, sin que esto conlleve la supresión de otros mecanismos de control.

2.3.4. Concordancia con la situación que determinó el Estado de Excepción.

Además, se encuentran satisfechos los presupuestos de finalidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad a los que alude la Ley Estatutaria 137 de 1994, como quiera que las medidas adoptadas en el decreto objeto de análisis, esto es, la posibilidad de acudir a la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta para la adquisición de bienes y servicios para atender y superar la grave situación generada a raíz de la rápida propagación del virus COVID-19, resultan encaminados

⁹ 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.

y acordes con la apremiante gravedad de la situación que ameritó la declaratoria de Estado de Excepción; guardan relación de conexidad directa con la emergencia social, económica y ecológica por la que atraviesa el país; se requieren instrumentos eficaces y eficientes inmediatos para contener, prevenir y mitigar los efectos eventuales como la afectación de la población por cuenta de la pandemia, y no transgreden el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales de los habitantes del municipio.

2.3.5. Temporalidad de la medida.

Ahora, en cuanto a la temporalidad o vigencia del acto administrativo, la Sala reitera la importancia de que los actos administrativos como las medidas de excepción dictadas por las autoridades territoriales en desarrollo de los Decretos Legislativos que declaran o desarrollan los estados de emergencia contengan una disposición acerca de su vigencia, es decir, desde y hasta cuando rigen. En otras palabras, conviene que su contenido defina dos situaciones, a saber: (a) desde que fecha produce efectos, o es exigible, lo ordenado en el acto administrativo objeto de revisión y (b) hasta que fecha puede emplear esa facultad la administración municipal.

En estas circunstancias, observa esta Corporación que el numeral quinto del Decreto 22 de 2020, consagró su vigencia a partir de la fecha de expedición. Sin embargo, sobre este particular la máxima Corporación de lo Constitucional ha sostenido que para la interpretación de las normas se debe acudir al efecto útil de estas, es decir, *“elegir aquella interpretación que dote de consecuencias jurídicas al ordenamiento, y desechar aquellas que tengan el resultado contrario¹⁰”*. Asimismo, como desarrollo del principio de conservación del derecho, la Alta Corte ha considerado que *“no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que*

¹⁰ La Corte Constitucional ha definido y explicado el alcance del principio de efecto útil de las disposiciones jurídicas, entre otras en las sentencias C-583 de 2016, C-154 de 2016 y C-784 de 2014.

se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la Carta se encuentra en la obligación de declarar la exequibilidad de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilia con el Estatuto Superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, alguno de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera tal que se conserve, al máximo, la voluntad del legislador¹¹.

Por lo tanto, la Sala conviene en reiterar el tenor literal del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, que dispone *“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*. Por ende, la primera conclusión a que debe arribar el Tribunal es que la temporalidad del acto administrativo está atada a una condición normativa superior inexcusable, su publicación, ya que su cumplimiento no puede exigirse antes del cumplimiento de este requisito.

Así, por cuanto se trata de la facultad excepcional de contratar de manera directa por el Municipio de Cucunubá, sin requerir motivar el acto que declara la urgencia manifiesta o la forma de contratación, la Sala debe corregir la informalidad del Decreto 22 de 2020, al referirse a la fecha a partir de la cual surtía efectos, porque es una circunstancia que, por sí sola, no afecta su validez, pues carece de la virtualidad de oponerse a la ley, y menos conlleva a su anulación, por cuanto, debidamente entendida la disposición por la autoridad judicial que practica el control inmediato de legalidad es menester interpretar que entró en vigor a partir de la publicación del Decreto 22 de 2020.

En segundo lugar, observa la Sala, aunque en la parte motiva y resolutive, el Decreto también omitió establecer explícitamente el periodo durante el cual el municipio puede contratar bajo las previsiones de la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta; teniendo en cuenta que se cimenta en el Decreto Legislativo

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-286 de 3 de mayo de 2017. Referencia: Expediente D-11669. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

440 de 20 de marzo del año en curso cuyo artículo 11, expresamente, consagró que surtiría efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, como en lo consagrado en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, a voces del cual existe urgencia manifiesta cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, es menester entender y declarar por la Sala que la “declaración de urgencia manifiesta” para contratar bienes y servicios destinados a la contención, prevención y mitigación de la pandemia Covid-19 en el Municipio de Cucunubá, solo subsistirá mientras persistan las circunstancias que dan lugar a la emergencia, esto es, en el caso particular, hasta el vencimiento de los 30 días calendario señalados en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Lo anterior en aplicación de los principios hermenéuticos de efecto útil de las disposiciones jurídicas y conservación del derecho, decantados por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa¹² en diversos pronunciamientos, a partir de los cuales el juez de legalidad está facultado para modular e interpretar el sentido de las normas, de modo que se prefiera el entendimiento que se acompace de mejor manera al ordenamiento jurídico.

¹² Sobre el particular se pronunció el H. Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009, dentro de la radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), al efectuar el control de legalidad del Decreto 837 de 2009, conforme lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en los siguientes términos: “(...)Frente a esta situación la Sala considera, apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho –exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico-, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la constitución o la ley –inclusión plena de la legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico-. Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas –y menos en la compleja realidad jurídica que se vive-, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna”.

Así las cosas, bajo las consideraciones esbozadas en precedencia, la Sala declarará la legalidad del Decreto 22 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Cucunubá, en tanto se ajusta al ordenamiento jurídico, previniendo que la legalidad del artículo quinto se entiende condicionada al término de vigencia de la norma de excepción en la que se funda, es decir, rige a partir de su publicación y hasta el finiquito de los 30 días calendarios del Estado de Excepción declarado por el Presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Por último, se precisa que la presente decisión será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente con la imposición de firma escaneada electrónicamente, conforme lo dispuesto en el artículo noveno del Acuerdo No. 020 de 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".

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: DECLARAR la legalidad del Decreto 22 de 24 de marzo de 2020, "Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cucunubá y se dictan otras disposiciones", bajo el entendido que entró en vigor a partir de la fecha de su publicación y regirá por un tiempo igual al establecido para la vigencia de los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, conforme a las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

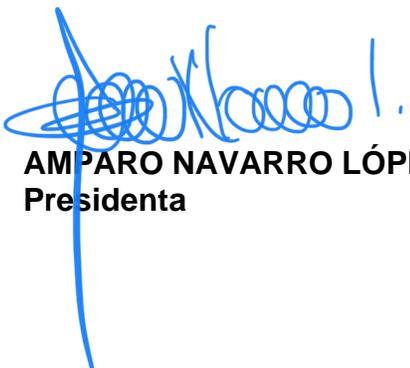
SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE personalmente** el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación; y al alcalde de Cucunubá al correo electrónico para notificaciones judiciales del municipio; adjuntando copia de la presente providencia.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial, en la página electrónica del Departamento de Cundinamarca, y en la del Municipio de Cucunubá, si la hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(Discutido y aprobado en la sesión de la fecha)



ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta