

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., Mayo Veintiséis (26) de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADO PONENTE: DR. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

Proceso No.: 2020 – 0837

Acto Administrativo: DECRETO 018 DE 2020

Entidad que profiere: MUNICIPIO DE MANTA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA**

Cumplido el procedimiento contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, entra la Sala a proferir por escrito sentencia en desarrollo del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 018 de abril 13 de 2020, proferido por el MUNICIPIO DE MANTA.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante acta de reparto, le correspondió al Despacho sustanciador el conocimiento del "CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD", del **Decreto 018 de abril 13 de 2020**, proferido por el MUNICIPIO DE MANTA, mediante el cual "se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Manta Cundinamarca", que en su parte resolutive dispone:

*"ARTÍCULO PRIMERO.- **Declarar la Urgencia Manifiesta en el municipio de Manta Cundinamarca**, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en la búsqueda por el mantenimiento del orden público con énfasis en las acciones de la entidad territorial en materia de prevención y mitigación de un posible riesgo en la salud y vida de la comunidad Mantuna.*

*PARAGRAFO: **El término de declaración de la Urgencia Manifiesta** esta dado bajo el principio de inmediatez y económica procesal (sic), el mismo **estará determinado y/o dado durante todo el lapso de tiempo que determine el gobierno nacional** referido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus covid-19.*

PARAGRAFO PRIMERO: Las acciones y diligencias administrativas deben estar Formuladas y aprobadas en el plan de acción respectivo acorde con los lineamientos determinados por el consejo de gestión del riesgo del Municipio de Manta, con un enfoque que permitan disminuir el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar en lo posible el riesgo de seguridad alimentaria.

*ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demanda actuaciones inmediatas de parte de la Administración Municipal, **celebrese los contratos y los traslados presupuestales necesarios que permitan conjurar el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar el riesgo.***

ARTICULO TERCERO.- Facultar a la Secretaria de Gobierno para adelantar todas las acciones y diligencias administrativas que se requieran para la ejecución de las medidas necesarias que permitan disminuir el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar en lo posible el riesgo de inseguridad alimentaria.

*ARTICULO CUARTO: Una vez celebrados los contratos en virtud del presente decreto y conforme lo exige la ley para estos casos de excepción, **los mismos contratos y el presente Decreto junto con el expediente contenido de los***

antecedentes administrativos de las actuaciones y de las pruebas de los hechos, envíese a la contraloría Departamental para el correspondiente control fiscal, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y para lo pertinente de esa Departamental.

ARTÍCULO QUINTO: El presente acto Administrativo rige a partir de su expedición y hasta tanto la situación de urgencia manifiesta desaparezca, para lo cual se tendrá en cuenta concepto emitido por el Gobierno Nacional en materia de salud pública y la gobernación de Cundinamarca.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición. Dado en Manta Cundinamarca, a los trece (13) días del mes de abril 4 de dos mil veinte (2020)”

2. Mediante providencia del 15 de abril de 2020, el Despacho sustanciador resolvió: **i)** avocar conocimiento del trámite relacionado con el control inmediato de legalidad del citado acto administrativo; **ii)** ordenar a la Secretaria de la Sección Tercera de esta Corporación Judicial, realizar la publicación del aviso de que trata el numeral 2 del artículo 185 del C.P.A.C.A, por el término de diez (10) días y; **iii)** al vencimiento del término anterior, conceder diez (10) días al representante del Ministerio Público, para que rindiera su concepto.
3. Una vez vencido el término de diez días de que trata el numeral 2 del artículo 185 del CPACA, sin intervención ciudadana, el 13 de mayo de 2020, el Procurador 10° Judicial II Administrativo rindió concepto, en el que indicó que renunciaba a términos y sostuvo:

(i) El Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020 es un acto administrativo sujeto a control inmediato de legalidad, como quiera que: **a)** tiene la naturaleza de ser general; **b)** se dictó durante un estado de excepción; **c)** fue proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020 “por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal” y **d)** fue dictado por una autoridad del orden territorial municipal; **(ii)** respecto a la declaratoria de urgencia manifiesta, considera que no habría lugar a declarar su ilegalidad, como quiera que el acto administrativo por medio del cual se declaró, no adolece de vicios en la competencia, se encuentra en conformidad con las normas superiores, no adolece de vicios en la realidad de los motivos, no tiene defectos en cuanto a los fines, y se encuentra materializado en un instrumento que contiene, formalmente, una motivación.

CONSIDERACIONES

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO 018 DE ABRIL 13 DE 2020

1. La naturaleza Territorial o Nacional de la decisión administrativa.

Observa la Sala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 del 2 de junio de 1994¹, “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, en concordancia con el artículo 136 del CPACA², las

¹ 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.

² 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

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 el Juez de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado al ser proferidos por autoridades nacionales.

En este sentido, como quiera que el Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, objeto del control inmediato de legalidad, surte efectos generales dentro del indicado ente municipal (Municipio de Manta), se cumplen los requisitos de generalidad y territorialidad.

2. Criterio de temporalidad.

Como es de conocimiento: a) mediante el Decreto Legislativo 417 de **marzo 17 de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; b) de igual manera para el presente caso y en ejercicio de su competencia, en estado de excepción constitucional, expidió entre otros el **Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020** "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*".

Lo anterior le permite a la sala de manera objetiva, sostener que **procede** el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, habida cuenta que los **efectos jurídicos** del decreto municipal de Manta (objeto de estudio) **desde la visión de la temporalidad son posteriores a la expedición y vigencia de los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020** (por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica) **y 440 de marzo 20 de 2020** (por el cual el Gobierno Nacional impartió las directrices correspondientes frente a la contratación pública, con ocasión del COVID-19).

4. El concepto jurídico "desarrollo de Decretos Legislativos" como criterio para asumir el control inmediato de legalidad.

Sin desconocer las dificultades o controversias, que en cada caso concreto se pueden presentar, respecto al cumplimiento o no de los anteriores requisitos (a pesar de su aparente objetividad); el presente requisito, igualmente implica algunas tensiones, que se agudizan a causa de su aparente subjetividad.

Partiendo de aceptar: **(i)** que no se trata de una cuestión sencilla; **(ii)** que no existe regla que defina o consagre parámetros específicos; **(iii)** corresponde a la Sala **ponderar**, dentro de los diferentes principios interpretativos que puedan coexistir, cual resulta más coherente y responde desde la visión constitucional, a la finalidad del denominado "control inmediato de legalidad".

- a) Un primer principio interpretativo, de naturaleza formal (que responde en mayor grado a la escuela de la exégesis), puede fundamentarse

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.

en los siguientes criterios: (i) expedición posterior del acto administrativo territorial (bajo la concepción, que si es anterior, lógicamente no podía estar desarrollando algún decreto legislativo); (ii) manifestación expresa dentro del propio acto administrativo general, del decreto legislativo que pretende desarrollar (sin considerar si efectivamente lo desarrolla).

Esa línea interpretativa, a efectos de definir la competencia del órgano judicial implica tácitamente: (i) Aceptar desde esa visión formal, que **la competencia la define realmente el propio órgano ejecutivo**; bajo el entendido que si no cita ningún decreto legislativo, o fundamenta sus atribuciones en otras disposiciones legales, los actos administrativos relacionadas con los decretos legislativos, no sería susceptible de control inmediato de legalidad; (ii) Que la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en esta materia, no es propia, directa, autónoma, por cuanto en estricto sentido, si los actos administrativos no tienen como fuente formal, la citación expresa de un decreto legislativo, no se activa su competencia; (iii) Tal interpretación, impide igualmente materializar en el estado de excepción constitucional, el principio de **tutela judicial efectiva**: Definir sustancialmente y en tiempo razonable el asunto sometido a control judicial; (iv) La argumentación de acudir al “control por vía de los mecanismos ordinarios” no es suficiente para justificar esa línea interpretativa; por el contrario implica: la pérdida del poder oficioso del funcionario judicial - invertir la regla según la cual, en materia de excepción constitucional existe un control inmediato de legalidad y no un control ordinario de los actos administrativos, proferidos con fundamento en la declaratoria del estado de excepción.

- b) Acudir al principio sustancial “del contenido del acto administrativo” y no solamente o exclusivamente a las normas que se invoquen para su expedición, que materialice la finalidad de este especial control inmediato de legalidad fundado en los siguientes criterios: (i) solamente aplica el control inmediato de legalidad frente a decisiones administrativas relacionadas con decretos legislativos; (ii) la declaratoria del estado de excepción no conlleva “per se” derogatoria o modificatoria alguna a la normativa ordinaria existente; (iii) no todas las decisiones del Gobierno Nacional, relacionadas con el COVID-19 son proferidas mediante decretos legislativos, sino que coexisten con las proferidas en ejercicio de sus competencias ordinarias.

En un recto ejercicio de ponderación frente a las dos líneas interpretativas, dará prelación la Sala, a efectos de definir el requisito que se analiza, a la línea sustancial del contenido de la decisión administrativa, y con fundamento en la misma, entra a definir si el decreto municipal supera o no el mencionado requisito normativo.

Advierte la Sala, frente al Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020 lo siguiente:

- (i) Dicho acto administrativo no solamente hace mención al **Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020**, por medio del cual se impartieron directrices en materia de contratación pública, sino que también en su parte motiva desarrolla las directrices impartidas por el Gobierno

Nacional, indicando que: **a)** mediante el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, la Presidencia de la República impartió instrucciones a través de las cuales se facilitó el universo contractual de las entidades públicas, durante la pandemia del COVID-19; **b)** de conformidad con el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, 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 COVID-19; **c)** la comunidad del municipio en la actualidad no cuenta con la capacidad económica para soportar la emergencia sanitaria generada por el COVID -19 y; **d)** la Alcaldía y el Comité de Gestión del Riesgo acordaron por unanimidad declarar la urgencia manifiesta con el fin de atender las problemáticas generadas con ocasión de la pandemia.

- (ii) De conformidad con lo expuesto, es claro que dicho acto administrativo esta: **a)** adoptando medidas tendientes a mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 (igual razón de ser de la declaratoria del estado de excepción) y; **b)** desarrollando aspectos que **previamente** habían sido regulados por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, como el régimen de contratación pública aplicable para hacer frente al COVID-19 (urgencia manifiesta).

Corolario de lo expuesto, desde una interpretación integral, sistemática, finalística, sustancial y no meramente formal, observa la Sala que se cumple con este requisito, habida cuenta que aun cuando expresamente no se está indicando que las facultades para declarar la urgencia manifiesta derivan del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, el acto administrativo objeto de estudio: **i)** lo cita como fundamento normativo y justificación para declarar la urgencia manifiesta y; **ii)** desde el punto de vista sustancial, desarrolla las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, relacionadas con la urgencia manifiesta como mecanismo idóneo, en materia de contratación pública, para hacer frente al COVID-19.

ASPECTOS SUSTANCIALES

1.1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA³.

En materia de “Estados de Excepción”, puede aceptarse: (i) Una razón común para su declaratoria: “cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad, mediante los **poderes ordinarios del Estado**”; (ii) El estado de excepción, es un verdadero “**régimen de legalidad**”⁴.

Desde la visión constitucional y de la Ley Estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) es importante resaltar igualmente lo siguiente:

³ “cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días en cada caso.....” (artículo 215 constitucional)

⁴ El estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho; es una de las expresiones del estado de derecho; por lo tanto debe ser normado (sentencia C-082 de 2002)

(i) el Presidente de la República, adquiere para esos fines, facultades legislativas; que se materializan en la figura de los “*decretos legislativos*”⁵, destinados **exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos**; (ii) exigen una especial motivación, en el sentido que deben señalar, justificar, las razones, por los cuales se impone cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales, al igual que permita visibilizar la relación de conexidad con las causas que conllevaron a la declaratoria del estado de excepción; (iii) de igual manera, deben respetar el principio de “*proporcionalidad*”, entre las medidas adoptadas y la gravedad de los hechos que buscan conjurar; (iv) dentro del estado de excepción, está vigente la “Responsabilidad del Estado” y de los servidores públicos.

1.2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA - ESTADOS DE EXCEPCIÓN.

La regulación y trámite especial que implica el control de legalidad en estados de excepción, permite una aclaración elemental y preliminar: **la coexistencia de una función administrativa ordinaria y otra especial, por las autoridades territoriales.**

Esa coexistencia, conlleva varias tensiones o controversias:

a) El primer aspecto que se hace necesario precisar, radica en sostener que los límites entre el ejercicio de las dos funciones administrativas, inicialmente es de **naturaleza objetiva**, en el sentido que lo fija o determina el propio **contenido** del correspondiente “*decreto legislativo*”, que se constituye en fuente normativa formal y material⁶, para el ejercicio de la función administrativa especial, en el estado de excepción.

b) Respecto a la coexistencia de las funciones administrativas, se hace necesario precisar que no existe problemática alguna para indicar, que frente a toda la actividad administrativa **diferente** a la relacionada con el “*Estado de Excepción*”, las autoridades territoriales conservan su competencia y atribuciones de conformidad con el marco jurídico general.

Sin embargo la Sala precisa que la “*autonomía de las entidades territoriales*”, presenta **importantes limitaciones**: (i) una, relacionada con lo que se puede denominar “**aspectos sustanciales del ejercicio de la función**”, en cuanto debe tenerse en cuenta, no solamente la *naturaleza*, sino igualmente la *amplitud* de la función asignada; en ese orden de ideas, la mayoría de las funciones nacionales o aspectos de esa naturaleza implica esa limitación; (ii) una segunda limitación, es de “**orden jurídico**”; el ejercicio de esa **competencia debe ser ejercida de conformidad con la Ley**; que implica la aceptación de la autonomía⁷ y la exclusión de la anarquía.

Se quiere significar: (i) Aún en situación de **normalidad constitucional**, es posible que se presente la denominada “*coexistencia de competencias*”

⁵ Revisten de un especial control inmediato de constitucionalidad (artículo 214 - parágrafo artículo 215, constitucional; en concordancia con el artículo 55 Ley Estatutaria de estados de excepción)

⁶ En términos generales, el concepto de fuente formal se relaciona con los factores suministrados por el propio orden jurídico; en oposición el concepto de fuente material del derecho, se utiliza para recoger todos los factores extrajurídicos que inciden sobre la creación de normas jurídicas. (teoría general de las fuentes del Derecho, Josep Aguiló regla; pág. 39 y ss). En otros términos, en **sentido material**, constituye fuente del derecho todo acto que produzca normas; sea cual fuere su nombre, su procedimiento de formación y el órgano del cual emana; en **sentido formal**, no constituye fuente del derecho todo acto efectivamente productivo de normas, sino solo aquel que está *autorizado* a producir normas, sea cual fuere su contenido (las Fuentes del Derecho, Ricardo Guastini, pág. 99 y ss)

⁷ Autonomía es “ el manejo de los propios asuntos”, por autoridades elegidas por sufragio universal en la entidad territorial respectiva y bajo el escrutinio de los residentes a quienes se aplican las medidas, (287 constitucional)

paralelas”; en el evento que el ejercicio de las mismas conlleve contradicciones, se privilegia el interés general⁸; evitando la contradicción normativa y **dejando a los poderes locales competencias condicionadas o residuales, con fundamento en la DECISIÓN ADMINISTRATIVA NACIONAL**; (ii) Aceptando esa coexistencia de competencias, como una articulación y no contradicción, las autoridades nacionales actúan a partir de su perspectiva general; **ninguna administración local puede exhibir una motivación y decisión común a todos, ni desprenderse de sus condiciones locales**; (iii) Las autoridades nacionales tienen el monopolio de la expedición de las bases, los principios y las directrices, a efecto de materializar el principio de igualdad. (13 constitucional); de esta manera será nacional la competencia para solucionar situaciones, que superan la jurisdicción y el interés meramente local; (vi) **de manera general lo unitario en los asuntos que puedan tener incidencia nacional, prima sobre lo autonómico, en razón de la necesaria coordinación**, que tiene que ejercer y por su carácter de preeminencia para la vida social.

De conformidad con lo expuesto, considera la sala, que con mayor fundamento, en estados de excepción constitucional, las autoridades territoriales, **no conservan una vez expedido el decreto de estado de emergencia económica, social y ecológica, una competencia general, ordinaria, para ejercer la función administrativa respecto a las actuaciones relacionadas con la PANDEMIA COVID-19**, por el contrario, el ejercicio de esa función, se concreta de manera especial en *“desarrollar en el ámbito de su propia jurisdicción los decretos legislativos que se hayan expedido por el Gobierno Nacional”*; una interpretación diferente implicaría: **(i)** dejar sin efecto la política nacional; **(ii)** permitir una multiplicidad de decisiones a nivel territorial; **(iii)** desconocer que la pandemia COVID-19, no es un asunto local, ni territorial, ni siquiera nacional, sino global.

1.3. LA RAZÓN DE SER DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de Colombia, prevé en sus artículos 212 a 215, la facultad que tiene el Gobierno Nacional para declarar estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica social y ecológica) y la consecuencial competencia para expedir decretos legislativos.

Por su parte, la Ley 137 de junio 2 de 1994-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en su artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos con ocasión de estados de excepción.

Al respecto, la H. Corte Constitucional ha indicado 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”**⁹. Por su parte, el H. Consejo de Estado ha precisado que con el mismo se pretende *“instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que **funge como una garantía adicional de los derechos***

⁸ A título enunciativo, puede verse el contenido y alcance del artículo 296 constitucional, cuando en materia de conservación y restablecimiento del orden público, dispone la aplicación inmediata y preferencial de los actos del Presidente.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”¹⁰.

Igualmente ha precisado el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo, que el control inmediato de legalidad supone el examen de “la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”¹¹

De lo anterior, se concluye que el control inmediato de legalidad se debe efectuar, contrastando la integralidad del acto administrativo de contenido general, con el resto del ordenamiento jurídico superior, entendiéndose por ello: (i) la constitución política, (ii) los decretos legislativos que se hayan expedido con ocasión del estado de excepción y; (iii) la normatividad vigente relacionada.

Aclarado lo anterior, procederá la Sala a realizar el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020.

CASO CONCRETO

1. Contenido y Alcance del Decreto municipal 018 de abril 13 de 2020 (Mediante el cual se declara la urgencia manifiesta y se dictan otras disposiciones).

En estricto sentido, mediante el decreto municipal se: (i) Declaró la URGENCIA MANIFIESTA; (ii) Dispuso que en materia contractual se hará uso de la figura de la urgencia manifiesta para celebrar los contratos y los traslados presupuestales necesarios que permitan conjurar el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar el riesgo generado por el COVID-19; (iii) Ordenó remitir el decreto municipal y todos los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, a la Contraloría Departamental para su control fiscal y (iv) Dispuso que la vigencia de la declaratoria de urgencia manifiesta sería la que determine el Gobierno Nacional para la declaratoria de emergencia sanitaria.

1.1. URGENCIA MANIFIESTA – ESTADO DE EXCEPCIÓN.

En los artículos primero y segundo del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, el alcalde municipal de Manta, procedió a declarar la Urgencia Manifiesta en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la Urgencia Manifiesta en el municipio de Manta Cundinamarca, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en la búsqueda por el mantenimiento del orden público con énfasis en las acciones de la entidad territorial en materia de prevención y mitigación de un posible riesgo en la salud y vida de la comunidad Mantuna.

PARAGRAFO: El término de declaración de la Urgencia Manifiesta esta dado bajo el principio de inmediatez y económica procesal (sic), el mismo estará determinado y/o dado durante todo el lapso de tiempo que determine el gobierno

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

nacional referido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus covid-19.

PARAGRAFO PRIMERO Las acciones y diligencias administrativas deben estar Formuladas y aprobadas en el plan de acción respectivo acorde con los lineamientos determinados por el consejo de gestión del riesgo del Municipio de Manta, con un enfoque que permitan disminuir el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar en lo posible el riesgo de seguridad alimentaria.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demanda actuaciones inmediatas de parte de la Administración Municipal, **celebrarse los contratos y los traslados presupuestales necesarios que permitan conjurar el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar el riesgo.**"

Así las cosas, corresponde a la Sala definir en primer lugar si **¿las decisiones contenidas en materia de contratación pública (urgencia manifiesta), desde un punto de vista sustancial, respetan el ordenamiento jurídico superior, incluido el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020?**

Para dar respuesta al anterior interrogante, parte por precisar la Sala que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, define la urgencia manifiesta en los siguientes términos:

"[...] Artículo 42º.- De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, **cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción;** cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado."

Igualmente, frente a la procedibilidad de la urgencia manifiesta el H Consejo de Estado, ha señalado:

"[...]2.2. La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. **Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas.**

En este orden de ideas, "la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede **suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción,** o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que **resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución**

en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño"¹²"¹³

Es por esta razón que mediante el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020¹⁴, el Gobierno Nacional definió que, **con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, se entendida 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 COVID-19.

De conformidad con lo expuesto, es claro para la Sala que la declaratoria de urgencia manifiesta que realice una entidad pública, con el propósito de contratar de manera directa bienes, servicios u obras que tengan por objetivo prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, DEBE RESPETAR LAS DECISIONES LEGISLATIVAS proferidas por el Gobierno Nacional y concretamente lo normado en el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020.

No sobra señalar que con el citado decreto legislativo se precisaron dos aspectos: (i) el supuesto de urgencia manifiesta se materializa con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y (ii) el régimen jurídico de la urgencia manifiesta es el actual vigente.

Ahora bien, en el caso concreto, observa la Sala que en el artículo 1° del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, se procedió a declarar la urgencia manifiesta y en el artículo 2° se indicó que dicha declaratoria tenía como finalidad **celebrar los contratos necesarios para conjurar, prevenir y mitigar el riesgo y atender las emergencias que se pudieren ocasionar con ocasión del COVID-19.**

De conformidad con lo expuesto, es claro para la Sala que la declaratoria de urgencia manifiesta que realizó el Municipio de Manta, tiene como propósito habilitar a la alcaldía municipal para celebrar mediante el mecanismo de contratación directa, únicamente los contratos que permitan hacer frente al Covid-19 y a las emergencias derivadas del mismo, **finalidad para la cual el Gobierno Nacional habilitó el uso de la urgencia manifiesta**¹⁵.

Lo anterior lleva a la Sala a concluir que la declaratoria de urgencia manifiesta que realizó el Municipio de Manta, se ajusta al ordenamiento jurídico superior por lo siguiente: **(i)** Se encuentra justificada en el estado de excepción declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de

¹²Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Expediente: 05229. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

¹³Consejo De Estado; Sección Tercera; Subsección C; Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; siete (07) de febrero de dos mil once (2011); Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425)

¹⁴ "Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.**"

¹⁵ 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.**

2020; **(ii)** Desarrolla las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional dio por demostrada la causa para declarar la urgencia manifiesta con ocasión de la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria ocasionada por el COVID-19; **(iii)** Lo que significa que en esta materia de contratación pública se respeta el propio marco normativo consagrado en el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020.

1.2. Traslados presupuestales – Estado de Excepción.

*“ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demanda actuaciones inmediatas de parte de la Administración Municipal, **celebrarse los contratos y los traslados presupuestales necesarios que permitan conjurar el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar el riesgo.**”*

En el artículo 2º del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, además de indicar que se autoriza a la alcaldía de Manta para celebrar los contratos que se requieran con el propósito de conjurar la crisis generada por el COVID-19 (aspecto que ya fue analizado por la Sala), se indica que, como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta, se podrán realizar los traslados presupuestales que se requieran para atender las necesidades y gastos propios de dicha declaratoria. Al respecto advierte la Sala que el artículo 2º del Decreto municipal, se encuentra en perfecta armonía con lo expuesto en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que dispone:

*“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.**”*

Así las cosas, considera la Sala que hay lugar a declarar la legalidad del artículo 2º del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, bajo el entendido que es desarrollo directo del parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, debe precisar la Sala que tal y como lo indicó la Corte Constitucional al realizar el control de constitucional del parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, los traslados presupuestales a los que autoriza la declaratoria de urgencia manifiesta solo son los **internos**, es decir aquellos que se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto del organismo o entidad correspondiente, siempre que **no alteren el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda del Ente territorial.**

1.3. Remisión de contratos y acto administrativo a la Contraloría Departamental

*“ARTICULO CUARTO: Una vez celebrados los contratos en virtud del presente decreto y conforme lo exige la ley para estos casos de excepción, **los mismos contratos y el presente Decreto junto con el expediente contenido de los antecedentes administrativos de las actuaciones y de las pruebas de los hechos, envíese a la contraloría Departamental para el correspondiente control fiscal, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y para lo pertinente de esa Departamental.**”*

El artículo 4º del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, dispone que se remitirá ese acto administrativo así como todos los contratos que se suscriban con ocasión del mismo a la Contraloría Distrital, para su correspondiente control fiscal. Al respecto, observa la Sala que dicho

artículo se encuentra en perfecta armonía con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

“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.”

De conformidad con lo expuesto, no observa la Sala ningún vicio de nulidad que afecte al contenido del artículo 4° del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, razón por la cual hay lugar a declararlo ajustado a derecho¹⁶.

a. Vigencia del Decreto Municipal

En materia de vigencia y temporalidad, el decreto municipal dispuso en el parágrafo del artículo 1° lo siguiente:

“PARAGRAFO: El término de declaración de la Urgencia Manifiesta esta dado bajo el principio de inmediatez y económica procesal (sic), el mismo estará determinado y/o dado durante todo el lapso de tiempo que determine el gobierno nacional referido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus covid-19.”

Igualmente señaló en los artículos 5° y 6° que:

“ARTÍCULO QUINTO: El presente acto Administrativo rige a partir de su expedición y hasta tanto la situación de urgencia manifiesta desaparezca, para lo cual se tendrá en cuenta concepto emitido por el Gobierno Nacional en materia de salud pública y la gobernación de Cundinamarca.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición. Dado en Manta Cundinamarca, a los trece (13) días del mes de abril 4 de dos mil veinte (2020)”

Frente a este punto, en primer lugar, advierte la Sala que el Gobierno Nacional ha indicado que las disposiciones en materia de contratación pública, con ocasión del COVID-19, tendrán vigencia durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social¹⁷, en consecuencia, el parágrafo del artículo 1° y el artículo 5° del Decreto Municipal se ajustan a los señalado por el Gobierno Nacional, en cuanto a la vigencia de las facultades extraordinarias en materia de urgencia manifiesta.

¹⁶ Precisa la Sala que la Entidad que ejerce el control fiscal en el municipio de Manta, es la Contraloría Departamental de Cundinamarca, bajo el entendido que Manta no cuenta con una contraloría municipal.

¹⁷ Aclara la Sala que si bien es cierto en el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, el Gobierno Nacional indicó que las medidas en materia de contratación directa estarían vigentes durante el tiempo que estuviera vigente el estado de emergencia económica, social y ecológica (en principio 30 días) posteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, en el cual indicó que las medidas en materia contractual adoptadas en el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, estarían vigentes mientras se mantenga la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la Pandemia del COVID-19. (hasta el 30 de mayo de 2020, según la Resolución 385 de marzo 12 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social).

Sin embargo, precisa la Sala que el presente decreto municipal, contrario a lo indicado en sus artículos 5° y 6°, no surte efectos jurídicos a partir de su simple expedición, sino de conformidad con lo normado en el artículo 65 del CPACA, a partir del día siguiente a su correspondiente **publicación**.

Al respecto, téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 *“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.”*

De conformidad con lo expuesto, y considerando que dicha imprecisión no tiene la entidad suficiente para viciar de nulidad al Decreto municipal 018 de abril 13 de 2020, la Sala declarará la legalidad de los artículos 5° y 6°, bajo el entendido que el Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, **regirá a partir de la fecha de su publicación, no de su expedición**.

2. Consideración adicional

Teniendo en cuenta que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante este especial control inmediato de legalidad, tiene competencia para valorar la totalidad del acto administrativo objeto de decisión judicial, se debe precisar lo siguiente: (i) Realizado el control inmediato de legalidad al decreto municipal 018 de abril 13 de 2020, precisa la sala que del contenido de su parte resolutive, solamente restaría por definir lo relacionado con la legalidad del parágrafo 1° del artículo 1° y con el artículo 3°; (ii) En lo que respecta al contenido del parágrafo 1°, en el mismo sencillamente se está indicando que las acciones y diligencias administrativas que se adopten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deberán ser formuladas y aprobadas en el plan de acción que elabore el Consejo de Gestión del Riesgo del Municipio de Manta, lo cual lejos de contrariar el ordenamiento superior, es un desarrollo de los principios de transparencia y planeación en materia de contratación pública; (iii) De igual manera, el artículo 3° del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, faculta a la Secretaria de Gobierno del Municipio, para adelantar todas las acciones y diligencias administrativas que se requieran para la ejecución de las medidas necesarias que permitan disminuir, prevenir y mitigar el riesgo y atender las emergencias generadas por el COVID-19, lo cual no desconoce el ordenamiento jurídico superior, sino que se erige como un ejemplo de distribución de competencias en el ámbito territorial.

2. CONCLUSION GENERAL:

De conformidad con lo expuesto, esta Sala de decisión concluye: **(i)** Si bien, la declaratoria del estado de excepción, *per se*, no suprime las **facultades ordinarias** con que cuentan los alcaldes y gobernadores para tomar las decisiones administrativas correspondientes en sus respectivas jurisdicciones; impone para las autoridades locales, en el ejercicio de la **función administrativa especial, respetar el marco normativo consagrado en los decretos legislativos, a efectos de su desarrollo, dentro de la respectiva jurisdicción;** **(ii)** en el caso concreto, la declaratoria de urgencia manifiesta que efectuó el Municipio de Manta se ajusta a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020 y la normatividad vigente en materia de contratación pública; **(iii)** En igual sentido, las disposiciones relacionadas con la posibilidad de realizar traslados presupuestales y con el deber de enviar todos los contratos que se deriven de la declaratoria de urgencia manifiesta a la contraloría Distrital, se

ajustan a derecho, bajo el entendido que son desarrollo directo de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; **(iv)** En lo que respecta a la temporalidad del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, debe entenderse que este solo surte efectos jurídicos a partir del día siguiente a la fecha de su publicación y; **(v)** En el mismo sentido, no se advierte razón alguna para declarar la ilegalidad de parágrafo primero del artículo 1º y el artículo 3º del Decreto 018 de abril 13 de 2020; **(vi)** Todo lo cual lleva a que se declare la legalidad de la totalidad del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, se aprobó que dadas las circunstancias de excepcionalidad, una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, será firmada únicamente por el magistrado o magistrada sustanciador (a) y la señora Presidenta de la corporación judicial; bajo el entendimiento que el acta de sala plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD del DECRETO MUNICIPAL 018 DE ABRIL 13 DE 2020 proferido por el señor Alcalde del MUNICIPIO DE MANTA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaria de la Sección Tercera de esta Corporación Judicial: **i) NOTIFICAR** al Municipio de Manta la presente providencia, a los correos electrónicos: notificacionjudicial@manta-cundinamarca.gov.co y contactenos@manta-cundinamarca.gov.co; **ii) PUBLICAR** esta providencia en la página web www.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta Tribunal



JUAN CARLOS GARZON MARTINEZ
Magistrado Ponente