

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Actuación procesal No: 2020 – 0273

Acto Administrativo: DECRETO 027 DE MARZO 21 DE 2020 - MUNICIPIO DE CACHIPAY

SALVAMENTO DE VOTO

La Sala Mayoritaria, resolvió declarar **improcedente** el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 027 de marzo 21 de 2020, argumentando en síntesis: **(i)** Que el acto administrativo objeto de análisis, aun cuando declara la urgencia manifiesta en el municipio de Cachipay y fue proferido durante la vigencia del estado de excepción, fue expedido con base en facultades ordinarias, no de excepcionalidad y; **(ii)** El estado de excepción no transforma la totalidad del ordenamiento jurídico, a tal punto de anular o suprimir las facultades legales y constitucionales que aquél otorgaba a las autoridades administrativas de orden municipal y departamental, por tanto es válido que el alcalde de Cachipay declarara la urgencia manifiesta acudiendo única y exclusivamente a facultades ordinarias, como bien lo hizo.

ASPECTOS ARGUMENTATIVOS QUE NO ESTÁN EN DISCUSIÓN.

Es importante, a efecto de identificar los verdaderos problemas jurídicos, rescatar las siguientes líneas argumentativas que no están en discusión: **(i)** Es claro y no es objeto de controversia, que la declaración del Estado de Excepción Constitucional, mediante el decreto legislativo 417 de marzo 17 de 2020, no conlleva derogatoria alguna de la legislación ordinaria vigente; **(ii)** De igual manera, se parte de aceptar que coexiste la función administrativa ordinaria y la excepcional (a causa de la declaratoria del estado de excepción constitucional), lo que significa que los Alcaldes, asumen competencia en el ejercicio de ambas funciones administrativas; el punto radica en definir: como la deben ejercer, a efecto de no dejar sin contenido y menos desnaturalizar las materias reguladas mediante decretos legislativos; **(iii)** No puede perderse de vista por elemental que parezca, que el Gobierno Nacional acudió a mecanismos excepcionales constitucionales y no a herramientas jurídicas ordinarias, para afrontar el COVID-19; lo que le permite proferir decretos legislativos.

DE LOS FUNDAMENTOS DEL SALVAMENTO

Discrepo de la decisión adoptada por la Sala Mayoritaria, en el sentido de declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 027 de marzo 21 de 2020, y por el contrario sostengo que debemos dar prevalencia al principio de legalidad sustancial o constitucional, por encima del principio de legalidad formal, más aún en actuaciones procesales donde rige la **oficiosidad**; puesto que la sociedad requiere de un adecuado entendimiento de la razón y finalidad de este mecanismo de control inmediato de legalidad, para tener certeza, que aún en estado de excepción constitucional, la jurisdicción contenciosa administrativa, da prevalencia a los aspectos de orden sustancial sobre los meros formales y entiende que la interpretación no puede

girar alrededor de la norma, sino que cumple una función esencial: hacer respetar el ordenamiento jurídico de manera sustancial.

El caso objeto de estudio presentaba diversos problemas jurídicos frente a los cuales centraré el salvamento de voto.

a. ¿A efectos de determinar si un acto administrativo fue proferido en desarrollo de un decreto legislativo, debe primar un criterio formal o sustancial?

En primer lugar, es necesario revisar lo afirmado por la sala mayoritaria como criterio para declarar la improcedencia (no para estudiar de fondo el asunto).

“Por ello, si bien es cierto que el Decreto 027 del 22 de marzo de 2020 aduce tener como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, también lo es que el acto administrativo objeto de examen no desarrolla alguna de las materias reguladas en los 72 decretos legislativos proferidos durante la vigencia del Decreto 417, así como tampoco es desarrollo de este último, pues como se advirtió, dicho acto únicamente tiene el carácter de norma habilitante.

Es importante señalar que, bajo el criterio de necesidad jurídica, el señor Alcalde de Cachipay consideró que lo que requería para su caso particular y concreto era utilizar una herramienta jurídica ordinaria, como es la institución de la contratación estatal por la figura de urgencia manifiesta, contemplada en la Ley 80 de 1993. No puede olvidarse que quien mejor conoce la realidad de su municipio es precisamente él y no el juez. (...)

*Según la parte considerativa del Decreto objeto de control, el alcalde consideró que no tenía necesidad de acudir a la facultad extraordinaria otorgada en Estado de excepción, **en tanto no se contempló el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**, en cuyo artículo 7º estableció que “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 entendía comprobado el hecho que daba lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales”*

Lo afirmado significa que se acude a un criterio formalista y no del contenido y finalidad del decreto municipal, para declarar la improcedencia y no asumir el estudio de fondo.

Esa línea interpretativa formalista, conlleva graves consecuencias: **(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 serían susceptibles de control inmediato de legalidad; **(ii)** Aceptar que la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en esta materia, no es propia, directa, autónoma, por cuanto en estricto sentido, depende de la citación expresa de la fuente formal: decretos legislativos; **(iii)** Incurrir en un grave error, al confundir: La fuente formal (decretos legislativos – base o fundamento para la procedencia del control inmediato de legalidad) y el análisis jurídico relacionado con la manera como se pretende desarrollar ese decreto legislativo (fundamento para la decisión de fondo); no existe la menor duda que un decreto legislativo no se entiende desarrollado, bajo la exigencia ritual que se cite o no, de manera expresa.

Considero que a efectos de definir si un acto administrativo municipal desarrolla jurídicamente un decreto legislativo, se debe dar prevalencia al contenido sustancial del decreto municipal, que implica una recta interpretación de su motivación, de su finalidad y de las decisiones adoptadas, bajo los siguientes supuestos: **(i) acudir al principio sustancial “del contenido del acto administrativo”** y no solamente o exclusivamente a las normas que se invoquen para su expedición, lo cual materializa la finalidad de este especial control inmediato de legalidad; **(ii)** Ahora bien, el hecho que en el Decreto Municipal, no se hubiere citado de manera expresa, el Decreto legislativo 440 de marzo 20 de 2020, por medio del cual se facultó a los entes territoriales para declarar la urgencia manifiesta, **no conllevaba bajo un criterio sustancial, a restarle competencia a esta Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad**, por cuanto el decreto municipal, fue proferido con el propósito de tomar decisiones administrativas, frente a la causa que fundamentó la declaratoria del estado de excepción; es decir: mediante el decreto municipal se adoptan medidas relacionadas con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional, con ocasión del estado de excepción declarado a consecuencia del COVID-19, en materias tan importantes como el régimen de contratación; **(iii)** basta una tranquila lectura del decreto municipal, para colegir, que se declaró la urgencia manifiesta con la única finalidad de tomar medidas en materia contractual respecto al COVID-19, esto es, la misma finalidad del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020.

- b. ¿Es jurídicamente coherente, que pese a que el Gobierno Nacional declaró el estado de excepción y profirió decretos legislativos, relacionados con aspectos como la contratación pública tendientes a mitigar los efectos negativos del COVID-19, las entidades territoriales tengan competencia para expedir decretos municipales, regulando esas mismas materias, basándose en normativa ordinaria?**

Me detendré en esta cuestión, habida cuenta que constituye la verdadera **ratio decidendi** de la decisión judicial; la Sala Mayoritaria es del criterio, que como quiera que el Alcalde Municipal acudió a la figura de la urgencia manifiesta sin citar el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, por tanto no procedía el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal, bajo el entendido que la declaratoria se fundamentó en facultades ordinarias previstas en la Ley 80 de 1993, las cuales no han sido derogadas por ningún decreto legislativo.

Al respecto, considero que lejos de restarle competencia a esta Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal, **el hecho que el Alcalde haya acudido a la declaratoria de urgencia manifiesta, citando única y exclusivamente competencias ordinarias, para tratar aspectos frente a los cuales el Gobierno Nacional previamente había asumido competencia desde la expedición del Decreto Legislativo 417 de marzo de 2020**, es una razón más que suficiente para que la Sala hubiere efectuado un análisis de fondo sobre la legalidad de dicho acto administrativo y su compatibilidad y coherencia con el ordenamiento jurídico superior; lo anterior por cuanto:

- (a).** 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 legislativa 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.

(b). La propia declaratoria de urgencia manifiesta, sin citarse el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, no puede entenderse **formalmente** como la razón legal que *per se*, impide el control inmediato de legalidad; por el contrario: **(i)** Esa decisión administrativa, **proferida en el estado de excepción constitucional, marca el inicio y la competencia** para ejercer el control inmediato de legalidad, al tratarse de un acto administrativo que le puede permitir al ejecutivo municipal desconocer los decretos legislativos; **(ii)** La decisión administrativa debe ser objeto de control inmediato de legalidad, a efecto de definir si ha sido o no debidamente utilizada; esa decisión administrativa, no es de naturaleza discrecional, arbitraria, o subjetiva del ejecutivo municipal; **(ii)** Debe definirse sustancialmente, de fondo, si los Alcaldes dentro del estado de excepción constitucional, tienen o no competencia para declarar la urgencia manifiesta, al margen de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020; **(iii)** No puede el órgano judicial a causa de una interpretación formal, mandar el mensaje a la sociedad, que en estados de excepción, es suficiente declarar la urgencia manifiesta, sin citar un decreto legislativo, para que el acto administrativo escape del control inmediato de legalidad que le corresponde.

c. La afirmación de la existencia de medios de control ordinarios para fundamentar la improcedencia del control inmediato de legalidad.

Si bien no existe una norma que consagre esa dualidad de controles, con la finalidad de ejercer el control no de impedirlo, nuestro Consejo de Estado ha sido de la línea que las decisiones administrativas proferidas en estados de excepción, que no guardan relación con la causa y por consiguiente no desarrollan decretos legislativos, pueden ser impugnadas ante la jurisdicción mediante los denominados medios de control ordinarios.

Aceptar esa dualidad de control, en una interpretación finalista y sistemática, significa: **(i)** En estados de excepción constitucional, el **principal control** es el inmediato de legalidad, con la finalidad de decidir en un tiempo razonable y de fondo, si el ejercicio de la función administrativa, se ajusta al ordenamiento jurídico superior, no solamente a los decretos legislativos; **(ii)** No es de recibo pretender 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; **(iii)** No puede perderse de vista las diferencias esenciales entre los dos controles (esencialmente el principio de oficio que caracteriza al control inmediato de legalidad – la ausencia de demanda – la ausencia de partes); **(iv)** La afirmación de la posibilidad de acudir al *“control por vía de los mecanismos ordinarios”*, no es suficiente para justificar la decisión de la sala plena de declarar la improcedencia y no aceptar el estudio de fondo, de manera sustancial que le corresponde.

CONCLUSIONES

- a) Si bien, en el Decreto Municipal objeto de análisis no se citó el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, como fundamento para declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Cachipay, ello lejos de restar competencia a esta Corporación para efectuar su control inmediato de legalidad, era una razón más que suficiente para que la Sala, en garantía de la coherencia del ordenamiento jurídico, asumiera conocimiento y determinare, si el acto administrativo se ajusta o no a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.
- b) Debe primar el criterio sustancial sobre el meramente formal de la citación del decreto legislativo, al abordar el estudio de la procedibilidad del control inmediato de legalidad.
- c) No se debe pasar por alto que 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 legislativa 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.

Con el debido respeto,


JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado

Fecha ut supra



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

EXPEDIENTE : 25000-23-15-000-2020-00273-00
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 027 DE 21 DE MARZO DE 2020
NATURALEZA DEL ASUNTO : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD : MUNICIPIO DE CACHIPAY
MAGISTRADO PONENTE : JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria de la Sala, me permito expresar en forma breve las razones por las cuales salvo mi voto en relación con la sentencia del 23 de junio de 2020 en la cual se declaró improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 027 de 2020, “POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CACHIPAY Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, considerar que la declaratoria de urgencia manifiesta se realizó en virtud del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, esto es, en desarrollo de facultades ordinarias y no de las facultades extraordinarias otorgadas en el marco del Estado de excepción, para que sea procedente el control inmediato de legalidad.

En mi criterio, es procedente el control inmediato de legalidad del Decreto 027 de 2020 por cuanto se cumplen los requisitos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151 (14) de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el objeto del control de legalidad es el análisis de medidas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos, así, para establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:

Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.

Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los decretos legislativos.

En el presente caso considero acertado acudir al criterio material para determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, por cuanto lo relevante es que en los actos se desarrollen los actos legislativos y su conexidad con estos, más allá del fundamento señalado en el acto.

En el fallo se expone que el Decreto 027 del 22 de marzo de 2020 aduce tener como fundamento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pero sin desarrollarlo, y tampoco se contempló el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, efectuado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se hizo con el propósito, entre otros, de generar mecanismos ágiles que permitieran atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

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

De la mano con lo anterior, mediante el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, fueron adoptadas medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. El mencionado decreto en su artículo 7 dijo lo siguiente:

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

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

De conformidad con la norma citada, con la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica efectuado mediante el Decreto 417 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 en los términos del artículo 42¹ de la Ley 80 de 1993. Así, aunque en el decreto que se analiza no se hizo mención del Decreto 440 de 2020, lo cierto es que en el decreto se desarrolló lo previsto en ese decreto legislativo, toda vez que declaró la urgencia manifiesta en el municipio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que es la normatividad establecida en el decreto legislativo en materia de contratación de urgencia.

En mi criterio, el acto administrativo municipal es susceptible del control inmediato de legalidad, por cuanto tiene como fundamento el Decreto 417 de 2020 y desarrolla el Decreto Legislativo 440 del mismo año, pues como fue expuesto, estos decretos habilitaron al alcalde de Cachipay para hacer uso de la figura de urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con el fin de que se realice la contratación directa, únicamente, de bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19-, que es lo exigido por esa norma.

De otra parte, no se comparte la apreciación expuesto en la ponencia, cuando se indica que la autoridad territorial escogerá la aplicación de las normas ordinarias y extraordinarias, pues justamente en el estado de excepción, el presidente de la república y sus ministros ejercen la facultad de legislar algunas materias, de forma excepcional, de modo que, los decretos legislativos deben ser cumplidos, no solo por las autoridades del

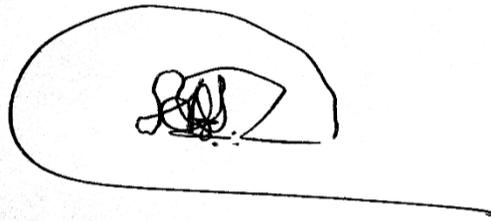
¹ ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.
La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

orden nacional, sino también por las autoridades del orden municipal, distrital y departamental, por lo que no es a elección del alcalde aplicar o no el decreto legislativo.

En consideración de lo expuesto, salvo voto respecto de la decisión de declarar improcedente el control inmediato de legalidad en relación con el Decreto 027 de 2020, por cuanto si se debió haber efectuado el análisis de fondo del mencionado acto.

Por lo expuesto,

Con todo comedimiento,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left and a smaller, more intricate scribble in the center, all contained within a larger, rounded rectangular outline.

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Fecha up supra

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Magistrada Ponente: JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA
Expediente tutela: 25000-23-15-000-2020-00273-00
Entidad: ALCALDE MUNICIPAL DE CACHIPAY
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD **DECRETO 027 DE 21 DE MARZO DE 2020**

SALVAMENTO DE VOTO

Con el debido respeto por la decisión de la Sala mayoritaria, paso a expresar las razones que sustentan mi disenso con relación a la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia el 23 de junio del año en curso.

Comienzo por destacar, aunque de manera general y como integrante de una Corporación judicial de la política tradicional, que el surgimiento inesperado de la pandemia global del Covid-19, ha desatado una de las peores crisis del Estado y la democracia. Podríamos acudir a pensadores, *Bauman*, para serenarnos sobre cómo afrontar la antigüedad y permanencia de las dificultades, y afirmar: *“La crisis es un momento para decidir que modo de proceder vamos a seguir en adelante, pero, en el arsenal de la experiencia humana acumulada hasta nuestros días, no parece haber estrategias fiables entre las que escoger”*.

Referencio los comentarios sobre crisis del Estado evidenciado con los tiempos de pandemia que padecemos en el País y obligaron al Ejecutivo a echar mano de un instrumento constitucional excepcional, declarar el estado de emergencia previsto en el ar. 215 Superior para prevenir, contener y mitigar la expansión. Cuyas medidas a pesar de haberse expedido para todo el ámbito nacional con carácter vinculante, al parecer, con destinatarios especiales como las autoridades territoriales y administrativas, perdieron en gran medida su razón de ser, porque aquellas prefirieron utilizar las atribuciones constitucionales y legales de policía administrativa, en algunos casos extraordinarias, para cumplir sus encargos de mantener el orden público y la salubridad.

Sin embargo, como por si acaso, es decir por si alguien se entera o critica, se invocan en estas medidas administrativas territoriales, decretos municipales y demás actos administrativos de carácter general, como parte de su fundamento o ejercicio de sus atribuciones, los decretos legislativos dictados en ejercicio del art. 215, pero a la final no los desarrollan ni atienden, a tal punto que la Sala Plena de la Corporación ha calificado estas referencias expresas como meros enunciados formales que excluyen el control inmediato de legalidad previsto como examen oficioso de legalidad desde la ley estatutaria de los estados de excepción, desarrollo de la Carta del 91, entendido en nuestro lenguaje judicial como un *obiter dicta* o dichos de paso, los cuales, acepto, he acompañado porque esa es la realidad.

Esta situación a mi juicio, si bien puede resolverse por la Sala desde un punto de vista jurídico, evidencia en mi criterio personal una situación más profunda, la crisis de nuestro Estado Social de Derecho y la debilidad de nuestro centralismo institucional y por supuesto de la “democracia”, como el entendimiento de uno de los conceptos clásicos de la función administrativa, la descentralización. Circunstancia que horada varios de los principios fundantes de la Nación, instituida según nuestra Carta como una república unitaria, pero desnaturalizada en la práctica por los gobernantes locales al aplicar un concepto equivocado de la autonomía y la descentralización.

A mi juicio, las autoridades territoriales por prevención o por exceso de legalismo han provocado un renacimiento del famoso dicho acuñado en tiempos pasados por conquistadores y autoridades coloniales respecto de las leyes de indias “... se obedece, pero no se cumple ...”.

La declaratoria del estado de emergencia por el ejecutivo nacional con fundamento en el art. 215 superior, parece ser entendida por las autoridades municipales como una mera referencia sin consecuencias jurídicas obligatorias, cuyas medidas administrativas para prevenir, evitar y contener la pandemia, aunque se toman con fundamento en el decreto 417 de 2020, y demás decretos legislativos que lo prorrogan, reglamentan o declaran, en la práctica o en la realidad se cumplen conforme, en el leal saber y entender de cada alcalde, facultades legales ordinarias o extraordinarias pero para tiempos normales. Lo anterior, no solo hace perder la esencia normativa de declaratoria de emergencia por vía del art. 215 constitucional, sino, la necesidad de disponer de una política y planificación nacional obligatoria bajo excepcionalidad, para una afectación grave normalidad, de la salubridad pública y la economía, que por regla general exige un tratamiento médico científico universal y unívoco, desde el punto de vista de la prevención y contención del Covid-19 y la producción de bienes y alimentos, incluso desde el punto de vista del origen de los recursos, pues clara está la incipiente composición de los presupuestos locales.

Ahora, los motivos de mi disenso a la declaratoria de improcedencia del control inmediato o automático de legalidad del Decreto 027 del 21 de marzo de 2020, *“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de cachipay”*, proferido por el Alcalde Municipal de Cachipay; se enmarcan en que, i) declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Cachipay para atender la situación de calamidad pública general por la pandemia Covid-19; ii) aunque el acto administrativo examinado invoca “situaciones relacionadas con los estados de excepción”, el fallo concluye que el Decreto 027 de 2020, objeto de control, no se expidió en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas en virtud de tal Estado de excepción, por cuanto no atendió el Decreto Legislativo 440 de 2020, sino, los decretos municipales y departamentales que declararon la alerta amarilla y calamidad pública en el municipio. Y, iii) concluyó por esta vía, que la Corporación no era competente para asumir el Control Inmediato de Legalidad sobre el acto objeto de análisis.

Al respecto, consideró que si bien el Decreto 027 que declaró la Urgencia manifiesta en el municipio de Cachipay, se fundamenta en la calamidad pública, porque el Departamento de Cundinamarca y el mismo municipio de Cachipay, a través de otros decretos, habían declarado la calamidad pública en el municipio, respectivamente, lo cierto es que consideró que dicha acotación no es óbice para declarar su improcedencia, ya que en principio cumple con los requisitos estimados para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad como lo establece el artículo 136 del CPACA, por lo tanto, es procedente estudiar su contenido de fondo a través de este medio de control, conforme a la competencia otorgada en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En mi opinión, con la declaratoria de urgencia manifiesta por el municipio sí está desarrollando el Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 de 2020, aunque se aluda a normas expedidas por el legislador ordinario como lo son las contenidas en la Ley 80 de 1993 es, justamente, porque estas habilitan emplear la modalidad de contratación directa cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de excepción, por ende, el acto estaba sujeto a lo establecido en el Decreto Legislativo 440/20.

Ahora, por cuanto estimo que debió abordarse el examen de fondo del Decreto, porque el análisis de su legalidad conlleva a que deba anularse por su manifiesta ilegalidad, pues debiendo haberse sustentado en sus considerandos como en su desarrollo a lo previsto, en el Decreto Legislativo 440 de 2020, especialmente como causal de urgencia manifiesta sin necesidad de motivación o justificación, para usar la modalidad de adquisición de bienes y servicios a través de la contratación directa, no lo hizo.

Entonces, considero que la urgencia manifiesta decretada en el numeral primero del Decreto 027 de 21 de marzo de 2020, no se acompasa con la legislación de excepción expedida para ese menester, en la medida que se aparta de su finalidad la situación que llevó a la declaratoria del estado de emergencia, social y económica decretada por el Presidente de la República, desarrollada en materia de contratación por el Decreto Legislativo 440 de 2020 para regular situaciones de urgencia manifiesta en el territorio nacional, sin acudir a modalidades de negociación privada en donde predomina la autonomía de la voluntad y el interés económico de los contratantes.

Atendiendo lo expuesto con antelación, estimo que el Decreto 027 de 21 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Cachipay debió declararse nulo. En esos términos sustento mi salvamento de voto.

Fecha ut Supra,


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado

Salvamento de voto en relación con la sentencia de 23 de junio de 2020 de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Control Inmediato de Legalidad. Expediente No. 2020-0273. Municipio de Cachipay (Decreto 027 del 21 de marzo de 2020). Magistrado ponente José Elver Muñoz Barrera.

Si bien comparto el fundamento de lo decidido, a saber, que este Tribunal no es competente para conocer a través del presente medio de control sobre el acto remitido para el efecto; salvo voto porque haber dictado sentencia de improcedencia en una decisión de Sala Plena, desconoce la claridad del procedimiento establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 e implica una vulneración de la garantía del derecho al debido proceso, como pasaré a explicar.

El artículo 185, numeral 6, de la Ley 1437 de 2011 dice que en el marco del Control Inmediato de Legalidad el ponente registrará “*proyecto de fallo*” y que la Sala Plena “*adoptará el fallo*”. Fallo, según el diccionario de la RAE, es “*el procedimiento decisivo o imperativo*”, también dice que es la “*decisión tomada por persona competente*”. Y lo que estamos concluyendo en este caso, justamente, es que el Tribunal no es competente. De manera que cualquier otra decisión que no resuelva de forma sustantiva la cuestión sometida a consideración del Tribunal no satisface las exigencias de ley.

Por lo tanto, a mi juicio, la decisión consistente en declarar improcedente el asunto (u otra similar), debió adoptarse por el Magistrado ponente. Así lo establece el artículo 125, inciso 1, en concordancia con el artículo 243, numeral 3, de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de una providencia que pone término a un proceso de única instancia, sin una decisión de fondo.

No hacerlo de la forma como lo indican las normas procesales anotadas trae como consecuencia una doble afectación del derecho al debido proceso. La decisión que se adoptó no es de fondo (pues declaró la improcedencia) y, además, no da la posibilidad de ser recurrida. Si hubiera sido dictada por el ponente habría podido

ser cuestionada en súplica (artículo 246 de la Ley 1437 de 2011) ante la Sala Plena.

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes on the left and a long horizontal stroke that curves slightly upwards at the right end.

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., Junio 23 de 2020

Magistrado Ponente:	JOSE ELVER MUÑOZ
Expediente:	250002315000202000273-00
Entidad territorial:	Municipio de Cachipay
Acto administrativo:	Decreto 027 de 2020

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
(Salvamento de voto)

A continuación, expongo las razones que explican mi disenso respecto a la decisión acogida mayoritariamente el día 1º de junio de 2019 dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

No se comparte la decisión en razón a que, aunque se está declarando la urgencia manifiesta dentro de lineamientos normativos con el fin de poder mitigar la emergencia sanitaria, no fue específico en los contratos a celebrar. Sobre este punto el Consejo de Estado, en sentencia del 7 de febrero de 2011 (rad. 34425) con ponencia del magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha señalado que cuando suceden estas actuaciones la administración deberá hacer precisión y ser detallada en los contratos que serán celebrados en el marco de tal emergencia, lo cual tiene lógica al tener de presente el salvaguardar los recursos públicos y ello no se planteó en el proyecto sino que por el contrario de manera superficial se habló del control fiscal que deberá tener de manera posterior y deja de manera general la idea de que se pueda contratar bajo la urgencia manifiesta lo que haría que la autoridad local pudiese pasar por alto requisitos que son exigidos en la ley.

En consecuencia, usar ese tipo de expresiones, deja un margen muy amplio a la autoridad para contratar de esta manera, por lo que frente a ello no se cumplen los requisitos que la norma exige y en ese sentido, dichas expresiones no se encuentran conforme a la ley, pues sobre la declaración de urgencia manifiesta, dispone el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, lo siguiente:

“Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada

a elaborar estudios y documentos previos.”

Ese acto administrativo del que trata la norma, está expresamente determinado en el artículo precedente del mismo decreto así:

“Artículo 2.2.1.2.1.4.1. Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto.”

Entonces, se insiste, que al ser mencionados los contratos de manera general no se cumple con los requisitos que la norma citada y la jurisprudencia exigen y en sentido esas expresiones no se encuentran conforme a la ley.

En cuanto a la facultad de traslado presupuestal es cierto que está dada por orden constitucional en cuanto se conjure la crisis derivada del COVID-19, pero no se explica si son recursos sobre los cuales existan prohibiciones constitucionales (artículo 359 de la C. P.) que indicó el Gobierno Nacional y además teniendo en cuenta la sentencia C-1515 de 2000, debe ser analizada la naturaleza de los recursos para así poder determinar si procede o no el traslado de los mismos.

Atento saludo,


OLGA CECILIA HENAO MARIN
Magistrada



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

ACLARACIÓN DE VOTO

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

Magistrado Ponente: Dr. JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA
Medio: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 25000-23-15-000-2020-00273-00
Autoridad: Alcalde Municipal de Cachipay
Actos: Decretos 0927 de 21 de marzo de 2020.

Con relación a la decisión adoptada en la sentencia de única instancia que declaró improcedente el medio de control de legalidad, manifiesto que si bien comparto esta decisión, acompaño parcialmente su motivación, particularmente en cuanto a que los actos administrativos objeto de análisis no tienen sustento en decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, sino en el ejercicio de la facultad policiva de la autoridad administrativa; pero me aparto de la consideración que el juez del control inmediato de legalidad debe confrontar el acto administrativo con la totalidad de los decretos legislativos para determinar si desarrolla alguna de las materias reguladas a través de éstos, por cuanto considero que el acto debe indicar sus fundamentos, cumpliendo el deber de motivación que debe tener toda decisión administrativa, no pudiendo inferirse ésta, y por ende no está llamado el juez ha de forma oficiosa nutrir motivacionalmente el acto objeto de estudio.

Con todo comedimiento,

La firma del documento es digitalizada y se incorpora por la magistrada


GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
SALVAMENTO DE VOTO

NATURALEZA : Control inmediato de legalidad
DISPOSICIÓN : Decreto 027 de 21 de marzo de 2020
RADICACIÓN : 25000-23-15-000-2020-00273-00

Con todo respeto nos apartamos de la decisión mayoritaria en cuanto declaró improcedente el control inmediato de legalidad en relación con el Decreto 027 de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Cachipay, "Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Cachipay y se dictan otras disposiciones".

A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:

- **Criterio formal:** Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.
- **Criterio material:** Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos.

En el caso de autos el Decreto 027 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Cachipay, citó en sus considerandos solamente el Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica; no así el Decreto legislativo 440 de 2020, a pesar que éste último fue el que estableció que *“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”.

La Sala Plena de esta Corporación al definir Controles Inmediatos de Legalidad se ha pronunciado de fondo respecto a varios actos administrativos por medio de los cuales algunas Entidades Territoriales adoptaron la decisión de declarar la urgencia manifiesta, como sucede en el caso de autos. Consideramos que un criterio formalista en el cual la competencia se asume dependiendo de si el acto cita, o no, un Decreto Legislativo deja al funcionario que lo expide carta abierta para determinar si será objeto de control de legalidad, lo cual hace que la intervención judicial pierda su sentido.

Consideramos que se debería acudir al criterio material a efectos de determinar si es procedente avocar el conocimiento, pues observar solamente el criterio formal puede dar lugar a que se asuman asuntos que a pesar de citar Decretos Legislativos no sean desarrollo de éstos; y contrario sensu, a falta de cita en el cuerpo del acto, se omite el trámite respecto a asuntos que en atención a su contenido deben ser asumidos, como sucede en el caso de autos.

En efecto, aunque en el acto el Alcalde solo citó normas ordinarias para declarar la urgencia manifiesta, es claro que desarrolla el Decreto 440 de 2020, que permitía tomar medidas en materia de contratación para prevenir un brote de la enfermedad, a pesar que su Municipio no había sido afectado por el virus, por lo que consideramos que se debe entender que es un desarrollo del mencionado Decreto, lo cual permitía que el asunto de la referencia sea asumido de fondo por esta Corporación.

Cordialmente,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

SALVAMENTO DE VOTO: AMPARO OVIEDO PINTO

EXPEDIENTE: 25000-23-15-000-2020-0273-00
ENTIDAD REMITENTE: MUNICIPIO DE CACHIPAY
Ponente: JOSÉ ELVER MUÑOZ

Respetuosamente me permito manifestar las razones por las cuales me aparto parcialmente del proyecto:

1.- Sobre la naturaleza y alcance del control inmediato de legalidad de actos de autoridades territoriales.

El control inmediato de legalidad fue concebido en el ordenamiento interno, a partir de la regla general de independencia judicial consagrada en el artículo 228 constitucional, desarrollado en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994, reiterada en el artículo 136 del CPACA, con precisiones adicionales. Su interpretación depende básicamente de los contextos en los que se produce esa interpretación dentro de nuestro estado constitucional y democrático de derecho.

Nuestra Carta de 1991, fue expedida para este país multicultural y diverso; y en esos espacios geográfico-administrativos seccionales y locales, con sus particularidades sociales, económicas, multiculturales, ambientales, políticas y diversas, es donde opera ese pacto¹ que nos rige y donde se dictan los actos en los estados de excepción que ahora nos corresponde controlar. Así que, no hay, en estricto sentido, reglas de interpretación homogéneas en la aplicación de las medidas excepcionales, ni el control ejercido en el nivel nacional, dicta de forma unívoca el alcance de todo control inmediato de legalidad. Se ha de consultar la realidad regional, seccional y local, su contexto histórico que motiva también los actos de sus autoridades, marcadas por la autonomía territorial que ha de ejercerse en los precisos términos constitucionales y legales, sin rebasar sus límites.

Es este un instrumento jurídico célere y expedito, procede de oficio o por remisión de la autoridad territorial y se erige como freno al abuso del poder en situaciones

¹ Ferrajoli, Luigi. Sobre los derechos Fundamentales. Revista Cuestiones Constitucionales, num. 15. Julio a diciembre, 2006. "Las Constituciones son pactos de convivencia, tanto más necesarios y justificados, cuanto más heterogéneos y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están llamadas a garantizar".

excepcionales². Si ello es así, no basta la lectura exégetica de las normas regulatorias, sino aquella finalística y que materialmente lleva a verificar el acto frente a los desarrollos legislativos, sean o no citados en el texto del acto administrativo. En su cuerpo regulatorio, dadas las particularidades de cada nivel seccional o local, podría tocar de manera distinta las medidas de protección o restricción, con impacto sobre los derechos fundamentales o demás derechos constitucionalmente protegidos.

Frente a este panorama el papel de los Tribunales hoy, no puede ser el del exégeta, de vuelta a la época del nacimiento del Estado de derecho, el “juez boca de la ley”, o convertirnos hoy en el juez detenido en aspectos formales. Somos ante todo jueces de constitucionalidad y convencionalidad en ese control difuso que nos corresponde en todos los procesos.

En los desarrollos locales, las autoridades territoriales tienen que efectivizar las medidas nacionales de protección en su respectivo territorio, por razones de la emergencia social, económica y ecológica, adoptada en este caso; y, dar alcance a la situación excepcional considerada, sin sobrepasar las reglas constitucionales de protección de los derechos de todas las personas, su seguridad y el funcionamiento de las instituciones públicas cuyo papel es el de ser garante de los derechos, en las circunstancias particulares y no obstante los decretos legislativos que lo desarrollan, porque aquellos tienen la misma exigencia de guardar conexidad y proporcionalidad con el estado de excepción.

No escapa entonces, a nuestro examen, el juicio valorativo de la situación de perturbación basado en la necesidad de la medida, el fin que persigue y las reglas acogidas en la realidad local y seccional, bajo el entendido que aquellas deben guardar correspondencia, ser acordes y proporcionales a la situación que ameritó el decreto del estado de excepción, con sujeción a las normas constitucionales y el valor que se infiere de esos principios morales que obligan a la sujeción a los principios constitucionales que no se pueden soslayar. Y va implícita la ética sustancial para determinar, en el caso concreto, la sujeción de los actos al ordenamiento, dentro del límite impuesto por los derechos reconocidos en la Carta y el derecho supranacional.

Luego entonces, pese a que, a su turno, los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción y el propio decreto del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, tienen su medio de control natural por la Corte Constitucional, y los actos administrativos que los desarrollan expedidos por el mismo gobierno y las autoridades nacionales, son objeto de control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado, también lo es que este control que ahora nos corresponde, es y debe ser un control que lleva implícita la confrontación del acto con las propias normas constitucionales que permitieron la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política) cuando, por la

² Corte Constitucional C-179 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz. “... constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”

materia, sea obligatorio el pronunciamiento. Esa confrontación necesariamente opera bajo las reglas de la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con los que materialmente deben guardar correspondencia los actos territoriales.

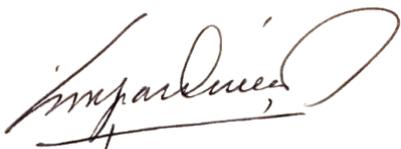
2.- Examen material del acto sometido a control

En el proceso, el acto sometido puesto a consideración del Tribunal es objeto de control inmediato de legalidad por cuanto la declaratoria de emergencia fue dictada con fundamento en los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y materialmente debía compararse con el decreto legislativo 440 de 2020, que es el regulatorio de la urgencia manifiesta por razón de la pandemia, ya que los supuestos fácticos así lo indican.

El alcalde debió hacer uso del mecanismo de la urgencia pero bajo las condiciones excepcionales y determinar las condiciones de salubridad, infraestructura, necesidades concretas que reflejen la realidad local. No hay suficiente justificación fáctica que amerite tomar esa determinación, y tal ausencia deriva en ordenar de manera general traslados presupuestales. Es decir asume la contratación directa sin la exigencia de medidas proporcionales a la necesidad que vive el municipio. Hay adecuaciones y compras que por la cuantía, no ameritan formalidades plenas en la contratación, luego entonces, podía atenderla sin recurrir a declarar la urgencia manifiesta que permite obviar los requisitos legales de contratación ordinaria.

Bajo la perspectiva de análisis que se ha propuesto en el numeral primero, la declaratoria de urgencia manifiesta debe ser restringida a la urgente necesidad de suministro de materiales y servicios bajo la condición que siempre que no sea posible atenderlos con la contratación directa.

Respetuosamente,



AMPARO OVIEDO PINTO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA
SALVAMENTO DE VOTO

PROCESO : Control inmediato de legalidad
AUTORIDAD : Alcalde de Cachipay
RADICACIÓN : 25000-23-15-000-2020-00273-00
OBJETO DE CONTROL : Decreto 027 de 2020
MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ELVER MUÑOZ

Con el acostumbrado respeto por la Sala Mayoritaria, me permito sustentar mi salvamento de voto en el presente asunto, en el que se analiza el decreto de la referencia, *"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CACHIPAY Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."*

En la providencia aprobada por la Sala se declaró improcedente el control inmediato de legalidad, en cuanto no desarrolla decreto legislativo alguno, pues se citó únicamente disposiciones de orden legal, como la Ley 80 de 1993, y el Decreto 417 de 2020, pero no alguno de los decretos legislativos expedidos en virtud del mismo, que para este caso sería el Decreto 440 de 2020.

Revisado el texto del Decreto Municipal en comentario, se observa que el Alcalde se sustenta, entre otras normas, en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 (modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007), el cual dispone:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

Así las cosas, existen varias razones por las que una autoridad puede declarar la URGENCIA MANIFIESTA, una de ellas es *“cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción”* y otra distinta es *“cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas”*.

En el presente caso, el Alcalde optó por la primera causal, esto es, la relacionada con la declaratoria del estado de excepción, y no por la segunda, la declaración de calamidad pública. Ello es así, por cuanto en la parte motiva del Decreto objeto de estudio se cita claramente el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y no la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, que es la norma que reglamenta la declaración de calamidad.

En consecuencia, considero que el Decreto municipal sí constituye un desarrollo del Decreto por el cual se declara el estado de emergencia y, por ende, debió ser objeto del control inmediato de legalidad y ameritaba ser fallado de fondo por la Sala.

Es de anotar que en casos previos ya la Sala Plena conoció de un Decreto que declaraba la urgencia manifiesta en el que se relacionó sólo el Decreto 417 de 2020, sin hacer mención al Decreto Legislativo 440 del mismo año. Tal es el caso del proceso 2020-00310, MP. Dr. Samuel José Ramírez Poveda, sentencia aprobada por la Sala Plena en sesión del 1º de junio del presente año, en la que se declararon ajustados a derecho los Decretos No, 030 y 036 proferidos por el Alcalde de Cáqueza, pese a que en el primero de ellos no se hizo mención alguna al Decreto Legislativo 440 de 2020, sino únicamente al Decreto 417 del mismo año. Así mismo, en otra oportunidad se decidió no aprobar un proyecto de providencia por la cual se declaraba improcedente el control inmediato de legalidad en un caso idéntico a este: decisión de Sala Plena en sesión

del 8 de junio de 202, Exp. 2020-00236, MP. Dr. Luis Gilberto Ortégón Ortégón, Autoridad Municipio de Anapoima.

Por ende, atendiendo que el Decreto 027 del 21 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Cachipay sí constituye un desarrollo de un decreto de estado de excepción, y atendiendo al precedente de la Sala Plena, considero que en este caso se debió decidir de fondo el asunto y no declarar su improcedencia.

Dejo anotado así el motivo de mi disenso con la decisión adoptada por la Sala Plena.


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS