



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrada Ponente: Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Expediente: 25000-23-15-000-2020-00503-00
Asunto: DECRETO No. 37 DEL 24 DE MARZO DE 2020 DE LA
ALCALDÍA MUNICIPAL DE SUSA- CUNDINAMARCA

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Alcaldía Municipal de Susa- Cundinamarca por medio de correo electrónico, remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta, en el municipio de Susa Cundinamarca con el fin de enfrentar el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, a fin de que se surtiera su control inmediato de legalidad.

I. ANTECEDENTES

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020 del municipio de Susa- Cundinamarca dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Susa, Cundinamarca, por un periodo de treinta (30) DÍAS CALENDARIO conforme al Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020 o hasta que la situación relacionada con la pandemia CORONAVIRUS-COVID 19 que dio origen se conjure, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para atender las situaciones de emergencias presentadas.

PARÁGRAFO: Que en literal a, numeral 4, artículo 2, de la ley 1150 de 2007, estableció la procedencia de la contratación Directa, en caso de Urgencia Manifiesta.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar a los funcionarios de la Administración Municipal de Susa acudir a la figura de la urgencia manifiesta, para contratar únicamente bienes, obras y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la prevención, respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS-COVID 19.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los funcionarios de la Administración Municipal de

Susa informaran sobre toda la actividad administrativa y contractual a la jurisdicción contenciosa administrativa en los términos del artículo 136 del CPACA, a la Contraloría General de la Republica para control fiscal y en general a todas las autoridades y entes de control que lo requieran.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Una vez celebrados los contratos de la urgencia manifiesta, materia de este acto administrativo, remítase los mismos y el presente decreto, junto con todos los antecedentes administrativos de actuación y de la evidencia de los hechos a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de atender a las necesidades y los gastos propios de únicamente la URGENCIA MANIFIESTA se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

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

2. TRÁMITE PROCESAL

Por auto del 2 de abril de 2020 el Despacho Sustanciador avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia, ordenó a la Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal que fijará un aviso por el término de 10 días en el portal web de la Rama Judicial a fin de dar a conocer esta actuación y que cualquier ciudadano pudiese intervenir y de igual manera que se oficiará al Alcalde del municipio de Susa-Cundinamarca para que en el término de 5 días enviara los antecedentes administrativos y demás fundamentos que considerara pertinentes en relación al Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020.

Cumplido lo anterior, en auto del 28 de abril de 2020, el Despacho Sustanciador incorporó al acervo probatorio del proceso las documentales allegadas por el municipio de Susa- Cundinamarca y por el ciudadano Iban David Fuquene Ávila; aunado a lo cual se dispuso correr traslado al Ministerio Público por el término de 10 días, para que rindiera su concepto, para lo cual se señaló que era del caso remitirle toda la información relacionada con el proceso.

3. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE SUSA- CUNDINAMARCA

En correo electrónico del 15 de abril de 2020 la Alcaldesa de Susa- Cundinamarca rindió informe a la presente actuación, exponiendo cuáles son los síntomas de la patología denominada COVID-19 y la facilidad de su contagio, lo cual determinó que la OMS procediera el 30 de enero de 2020 a declararla como una emergencia sanitaria de preocupación internacional y posteriormente, el 11 de marzo de 2020, como una pandemia, lo que condujo a que nuestro Ministerio de Salud y Protección

Social, a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declarara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, todo lo cual fundamentó la alerta amarilla decretada en el municipio de Susa por medio del Decreto 31 del 13 de marzo de 2020, la declaratoria de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca mediante el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, la calamidad pública en Susa mediante el Decreto 33 del 19 de marzo de 2020, la adopción de medidas de contratación estatal por medio del Decreto Nacional 440 del 20 de marzo de 2020, y la declaratoria de urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca, por medio del Decreto 156 del 20 de marzo de 2020; por lo que atendiendo las condiciones de la población del municipio y de su sistema hospitalario, así como también lo previsto en los artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, se procedió a proferir el Decreto objeto de esta actuación, esto es el Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020 a fin de declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Susa y poder proceder a adoptar medidas que permitan manejar la crisis que se presenta en este momento en el ente territorial, por lo que solicita que se declare la legalidad del mismo.

Adjunto a lo anterior, allega copia de los Decretos Municipales de Susa Nos. 31, 33 y 34 de 2020, de las citaciones al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 12 y 18 de marzo de 2020, del comunicado a la Opinión Pública del 12 de marzo de 2020, de la lista de asistencia a los Consejos Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 13 y 19 de marzo de 2020, y de las Actas de dichas reuniones.

Posteriormente, en correo electrónico del 28 de abril de 2020 el municipio de Susa-Cundinamarca informó que también había realizado la publicidad del aviso efectuado en virtud del inicio de este trámite en su portal web.

4. INTERVENCIÓN DEL CIUDADANO IBAN DAVID FUQUENE ÁVILA

En correo electrónico del 20 de abril de 2020 el ciudadano Iban David Fuquene Ávila intervino en la presente actuación para poner de presente como antecedente que el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal de Susa No. 33 del 19 de marzo de 2020 no fue avocado por el Despacho de la Magistrada Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya, destacando que incluso el presentó una solicitud de revocatoria directa al respecto, considerando que la misma no fue contestada de forma adecuada.

De igual manera en correo electrónico separado y en la misma fecha el señor Iban David Fuquene Ávila precisó que impugnaba la legalidad del Decreto Municipal de Susa No. 37 de 2020 *“... toda vez que este se fundamenta en el Decreto 33 de la misma Alcaldía del 19 de marzo de 2020 y que este último escapó del control de legalidad y no fue avocado en auto del 2 de abril de 2020 por la H. Magistrada Mery Cecilia Moreno Amaya, dado que el Decreto 33 no fue expedido en el marco del estado de excepción y como fundamento del Decreto 37 hace que éste carezca de legalidad”*.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 131 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, delegada ante el Despacho de la Magistrada Ponente, en correo electrónico del 6 de mayo de 2020 rindió concepto, señalando que considera que el Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020 de Susa- Cundinamarca cumple los presupuestos de procedibilidad y los requisitos formales y materiales para su expedición, de conformidad con la ley.

Desde el punto de vista de la procedibilidad refiere que en este caso se cumplen los presupuestos relativos a que el acto sea de contenido general, sea dictado en ejercicio de la función administrativa y que tenga como fin desarrollar decretos legislativos, puesto que en sus considerandos se citan los Decretos Nacionales 417 y 440 de 2020, el primero mediante el cual se declaró el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el segundo que adopta medidas para la contratación estatal para el mismo.

En cuanto a los requisitos formales, indica que éstos se cumplen, toda vez fueron señalados los datos mínimos de su identificación, como lo son su número, fecha y la referencia expresa a las facultades ejercidas.

Respecto a los requisitos materiales, expone que las medidas adoptadas en el Decreto de Susa objeto de este proceso, se ajustan a lo previsto en el Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de excepción, y de igual manera al Decreto Legislativo 440 de 2020, pues busca atender de manera eficaz e inmediata la situación presentada con ocasión de la pandemia del COVID-19, precisando que la adopción de las medidas se circunscriben a la temporalidad de la emergencia declarada por la Nación, siendo adecuada la declaratoria de urgencia manifiesta, la cual por demás también se ajusta a lo previsto en los artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y en la Directiva No. 16 del 22 de abril de 2020 del Procurador General de

la Nación, y en esta medida considera de recibo lo expuesto por la Alcalde del municipio de Susa en su intervención ante este proceso.

Finalmente, refiere que no es procedente lo invocado por el ciudadano que intervino en esta actuación, en tanto que está haciendo alusión a dos decisiones administrativas independientes, y si bien el Decreto objeto de este proceso pudo tener entre sus fundamentos un acto que no es susceptible de control inmediato de legalidad, ello no desnaturaliza los otros fundamentos del Decreto de Susa No. 37 de 2020, como son los Decretos Nacionales legislativos 417 y 440 de 2020.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en única instancia, por disposición del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar la legalidad del Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta, en el municipio de Susa Cundinamarca con el fin de enfrentar el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*.

DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de 1991 contempla en sus artículos 212, 213 y 215 el Estado de Guerra Exterior, el Estado de Conmoción Interior y el Estado de Emergencia Económica y Social, como estados de excepción, destacándose que puntualmente respecto al último establece:

“ARTÍCULO 215. ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL. *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 períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”*

Asimismo, la Ley 137 del 2 de junio de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" dispone en su artículo 9 que las facultades conferidas para presidir los estados de excepción sólo pueden ser utilizadas cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, los cuales define así:

“ARTÍCULO 10. FINALIDAD. *Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.*

ARTÍCULO 11. NECESIDAD. *Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es*

necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

ARTÍCULO 12. MOTIVACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD. *Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.*

ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. *Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.*

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN. *Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.*

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomara medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.”

Ahora bien, 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, deben tener un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad judicial de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, tal como lo prevé el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad el Consejo de Estado¹ ha expuesto:

“1. Características del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley

¹ Sentencia del 5 de marzo de 2012 del Consejo de Estado – Sala Plena, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 11001031500020100036900.

estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P.,

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.””

Conforme las normas y la jurisprudencia en cita se deben tener en cuenta 3 presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) el acto administrativo debe ser de carácter general; (ii) el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad administrativa; y (iii) el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

CASO CONCRETO

Ante la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote denominado COVID 19 (CORONAVIRUS) el Presidente de la República, junto con sus Ministros, en aplicación del artículo 215 de la Constitución Política, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, para adoptar las medidas necesarias, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Posteriormente, el 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República, junto con sus Ministros, profirió el Decreto Legislativo No. 440 *“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”*,

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

habiendo citado como fundamento el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Por su parte, la Alcaldesa del municipio de Susa- Cundinamarca, con fundamento, entre otros, en el Decreto Nacional No. 417 de 2020, el Decreto Legislativo No. 440 de 2020, la Ley 80 de 1993 y el Decreto municipal de Susa No. 33 del 19 de marzo de 2020 que declaró la calamidad pública en este ente territorial, profirió el Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta, en el municipio de Susa Cundinamarca con el fin de enfrentar el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, a fin de declarar la urgencia manifiesta en el municipio por un período de 30 días calendario, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para atender las situaciones de emergencias presentadas.

En este orden, se destaca que la Ley 80 del 28 de octubre de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”* contempla en cuanto a la urgencia manifiesta:

“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 ~~ejecución~~ públicos.*

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. *<Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.” (Subrayado fuera de texto).*

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

competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

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

Ahora bien, al respecto el Decreto Legislativo 440 de 2020 contempló:

“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.”
(Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se advierte que en virtud de lo previsto en la Ley 80 de 1993 existe urgencia manifiesta cuando (i) la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; (ii) se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; (iii) se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, (iv) en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

De acuerdo con lo anterior, se observa que el Decreto municipal de Susá No. 37 de 2020, para declarar la urgencia manifiesta no sólo invocó la calamidad pública que se había declarado en el ente territorial a través del Decreto 33 de 2020, sino que también se fundamentó en el estado de excepción declarado a través del Decreto Nacional 417 de 2020 y lo previsto en el Decreto Legislativo 440 de 2020, en cuanto adoptó las medidas de urgencia en materia de contratación estatal, es decir tomó como fundamento para la decisión de declarar la urgencia manifiesta a la calamidad pública y al estado de excepción, destacándose que conforme a lo referido precedentemente no es posible desprender que exista alguna restricción para citar varios supuestos que definan la declaratoria de urgencia manifiesta.

Adicionalmente, debe resaltarse que en los estados de excepción es posible que los decretos legislativos suspendan leyes, para lo cual deberán cumplir con el

principio de motivación de incompatibilidad contemplado en el artículo 12 de la Ley 137 de 1994, no obstante esto no es predicable de lo previsto en el Decreto Legislativo 440 de 2020, por lo que es dable concluir la viabilidad de tomar como fundamento para declarar la urgencia manifiesta tanto la regulación ordinaria, como la prevista en el citado decreto legislativo, máxime cuando para el caso concreto no se advierte contradicción sobre el particular, destacándose que incluso el decreto legislativo remite en lo pertinente a la Ley 80 de 1993.

En este orden, se verifica que ante las circunstancias que se viven por la pandemia del COVID-19 y que determinaron la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional efectuado en el Decreto 417 de 2020, era dable para el municipio de Susa declarar la urgencia manifiesta a través del acto objeto de esta actuación, tal como lo señalare el Ministerio Público, pues la declaratoria de la urgencia manifiesta se torna en una medida que desarrolla el Decreto Legislativo 440 de 2020 y está encaminada directa y específicamente a conjurar las causas de la perturbación que genera el COVID-19 y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, en cuanto a la materia para la cual es posible acudir a la contratación directa con fundamento en la urgencia manifiesta declarada en el municipio de Susa- Cundinamarca, se observa que el Decreto municipal 37 de 2020 sólo autorizó esta figura para contratar bienes, obras y servicios que sean necesarios para atender y superar las situaciones directamente relacionadas con la prevención, respuesta, manejo y control de la pandemia del COVID-19, lo que evidencia que no se está desbordando la materia que fundamentó la decisión, y por ende se considera procedente, siempre que se mantengan los fundamentos materiales y temporales de dicha decisión.

Así las cosas, es del caso indicar, en cuanto a lo referido por el ciudadano Iban David Fuquene Ávila, que la decisión adoptada por este Tribunal de no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto municipal de Susa No. 33 de 2020, no determina la ilegalidad del acto que es objeto de este proceso, pues dicha decisión no implica que se haya declarado la nulidad del Decreto 33 de 2020, ni implica que haya desaparecido algún fundamento del Decreto 37 de 2020, además como se señaló con antelación, la declaratoria de la urgencia manifiesta no sólo se fundamenta en la calamidad pública determinada en el Decreto municipal 33 de 2020, sino también en el Estado de excepción declarado en el Decreto

Nacional 417 de 2020 y en su respectivo Decreto Legislativo 440 de 2020, lo cual como se analizó es procedente para el caso *sub examine*.

Finalmente, teniendo en consideración que la Sala Plena de este Tribunal en sesión del 31 de marzo de 2020, dispuso que una vez fueren aprobadas las sentencias proferidas en los controles inmediatos de legalidad, las mismas sólo serían suscritas por la Presidente de la Corporación y el respectivo Magistrado Ponente, se procederá conforme a ello.

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

FALLA

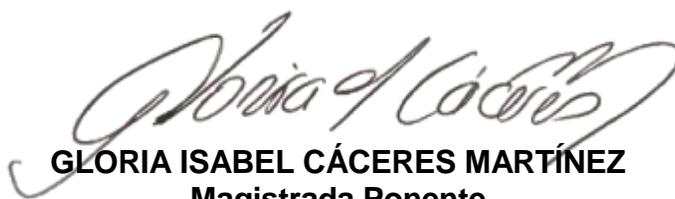
PRIMERO: DECLÁRASE que el Decreto No. 37 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta, en el municipio de Susa Cundinamarca con el fin de enfrentar el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, se ajusta a derecho, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal, **notifíquese** por correo electrónico esta decisión al Ministerio Público, al Alcalde del Municipio de Susa- Cundinamarca y al señor Iban David Fuquene Ávila.

TERCERO: En firme, archívese el expediente. Déjense las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha. Las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por cada magistrada.


GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada Ponente


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente