



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN A

Bogotá D. C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADA PONENTE:	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN:	25000-23-15-000- 2020-00290 -00
ASUNTO:	Decreto 032 del 20 de marzo de 2020
ENTIDAD:	Municipio de Útica

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

(Sentencia)

La Sala resuelve el control inmediato de legalidad del decreto 032 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Útica (Cundinamarca).

I. ANTECEDENTES

1. En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020), el gobierno nacional expidió el **decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**¹ *"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"*, que dispuso, entre otros:

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.

¹ Por medio de sentencia C-162 del 04 de junio de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.

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

2. En la misma fecha del anterior decreto legislativo, el municipio de Útica expidió el Decreto No. 032 del 20 de marzo de 2020 así:

**"DECRETO No. 032
MARZO 20 DE 2020**

Por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Útica y se toman otras determinaciones

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ÚTICA CUNDINAMARCA

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Nacional, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, los artículos 11, 42, y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la Pandemia Mundial.

Que como es de público conocimiento, la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, es un fenómeno que viene generando graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, que a la fecha ha cobrado miles de vidas humanas en todo el mundo, incluido nuestro país.

Que el Presidente de la República, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia, Social, u Ecológica en todo el territorio Nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en los relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19. (negrilla adicional)

Que como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia del coronavirus realizada por la OMS, así como la emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por el Ministerio de Salud y de Protección Social, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca."

“Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.”

Que el Departamento de Cundinamarca emitió el Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020, “POR EL CUAL SE DECLARA LA ALERTA AMARILLA, SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS - COVID 19 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Que el Departamento de Cundinamarca, expidió el Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Que el Municipio de Útica, ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes, orientadas a preservar la vida y la salud de los habitantes en el Municipio, siguiendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y Departamental.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional y Departamental, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan enfáticamente generar respuestas inmediatas con el fin de suplir las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere para afrontar la grave situación ocasionada por la Pandemia.

Que se hace necesario seguir implementando medidas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la Pandemia.

Que el legislador previó mecanismos que le permiten a las Administraciones, adoptar medidas en materia de contratación ágiles y eficientes, uno de ellos corresponde a la Urgencia Manifiesta, previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así:

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 o públicos (sic).

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. (...)” Subrayado fuera del texto.”

“Que el Consejo de Estado en sentencia No. 76001-23-31-000-2002-04055-01, Sala Plena Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 16 de Julio de 2015, en lo pertinente indicó: (...)

Que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación (sic), emitieron la circular conjunta No. 014 del 1 de junio de 2011, mediante la cual se imparten instrucciones en relación a la declaratoria de urgencia manifiesta.

Que mediante circular No. 06 del 19 de marzo del 2020, la Contraloría General de la República, ha reconocido la figura jurídica de la Urgencia Manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.

Que bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el municipio advierte la necesidad de contar con elementos, productos y servicios necesarios para continuar con la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID-19, máxime cuando en el Departamento existen varios casos de este brote.

Que en mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Útica,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Útica Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia “CORONAVIRUS - COVID 19”.

ARTÍCULO SEGUNDO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la Urgencia Manifiesta aquí decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

ARTÍCULO TERCERO. Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban, con ocasión de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, al órgano de control fiscal competente, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

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

Dado en la Alcaldía Municipal de Útica a los veintidós (22) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)."

3. El expediente fue repartido al despacho sustanciador el 30 de marzo de 2020, el cual asumió su conocimiento en auto del 31 de marzo en el que ordenó publicar el aviso para la ciudadanía y notificar al Ministerio Público y al Alcalde de Útica.

• INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

4. El 11 de mayo de 2020, la Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos solicitó que se declare ajustado el decreto 032 del 20 de

marzo de 2020 de manera condicionada respecto de la vigencia de la medida.

5. Explicó que en virtud de la facultad del juez administrativo para modular sus decisiones, en concordancia con los principios del efecto útil de las normas y la conservación del derecho, debe entenderse que la declaración de Urgencia Manifiesta del caso es legal bajo el entendido de que tiene una vigencia determinable (igual al término de la crisis sanitaria y social) y no cubre la celebración de cualquier contrato, sino los que tengan relación directa con la atención de necesidades de salud y ayuda a la comunidad vulnerable del municipio.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

6. De conformidad con los artículos 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante C.P.A.C.A.) -adicionado por el parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 2080 de 2021-² y la Ley 137 de 1994, la Sala Plena de esta Corporación es competente para dictar sentencia en el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 032 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Útica.

Procedencia del control de legalidad para el decreto 032 de 2020 del municipio de Útica

7. Las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (artículo 25 de la Constitución Política) tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994.

8. Por lo tanto, para establecer la procedencia de este medio de control, deben examinarse las medidas adoptadas en el decreto territorial en función de las normas dictadas durante el estado de emergencia del caso³.

² **Artículo 44.** Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo 1. En los Tribunales Administrativos la sala, **subsección** o sección **dictará la sentencia.** (...)

³ En providencia del 21 de abril de 2020 la Sala Veintidós Especial de Decisión, M.P. Luís Alberto Álvarez Parra. Exp. 110010315000-2020-00975-00, reiteró que la procedencia del control inmediato de legalidad debe tener en cuenta que el acto administrativo:

9. La sala considera que el decreto 032 de 2020 desarrolla las medidas del decreto legislativo 440 de 2020 porque se trata de un acto administrativo general para la entidad territorial que define la contratación de bienes y servicios necesarios para contener los efectos de la pandemia.

10. En efecto. Desde el punto de vista formal, ese acto administrativo fue emitido en ejercicio de la función administrativa y cumple las condiciones del acto expreso (encabezado, número de acto, fecha de expedición, resumen de los temas regulados, fundamentos de la decisión, objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien suscribe el acto, quien es la autoridad competente⁴).

11. Además, desde el punto de vista material, desarrolla un decreto legislativo⁵ porque define la contratación por urgencia manifiesta en la misma entidad territorial en el marco del estado de excepción.

*"(i) sea dictado en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que el mismo emane de una autoridad nacional y (iii) **sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, dictado bajo la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.**"*

En sentido similar se indicó por la Sala Deciséis Especial de Decisión el 31 de julio de 2020, M.P. Nicolás Yepes Corrales, Exp. 110010315000-2020-03165-00:

*[P]ara determinar si hay lugar o no a adelantar el control inmediato de legalidad respecto de un acto administrativo, resulta necesario establecer: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) **que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.***

Ver además: Sala Once Especial de Decisión. Providencia del 29 de abril de 2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto Exp. 110010315000-2020-00995-00.

⁴ En ese sentido ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Dieciocho Especial de Decisión, providencia del 14 de julio de 2020, M.P. Oswaldo Giraldo López. Exp. 110010315000-2020-01686-00(CA).

⁵ En providencia del 21 de abril de 2020 la Sala Veintidós Especial de Decisión, M.P. Luís Alberto Álvarez Parra. Exp. 110010315000-2020-00975-00, reiteró que la procedencia del control inmediato de legalidad debe tener en cuenta que el acto administrativo:

*"(i) sea dictado en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que el mismo emane de una autoridad nacional y (iii) **sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, dictado bajo la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.**"*

En sentido similar se indicó por la Sala Deciséis Especial de Decisión el 31 de julio de 2020, M.P. Nicolás Yepes Corrales, Exp. 110010315000-2020-03165-00:

*(...) para determinar si hay lugar o no a adelantar el control inmediato de legalidad respecto de un acto administrativo, resulta necesario establecer: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) **que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativo s durante el estado de excepción.***

12. Así, si bien el decreto 032 de 2020 del municipio de Útica se motivó en diversas normas de carácter ordinario⁶ entre sus fundamentos se citó el decreto 417 de 2020 norma que, más allá de su mención expresa en el caso, se concreta en los aspectos que tienen relación directa con el estado de excepción en el tema de la contratación especial.

13. Al respecto, entre las consideraciones del decreto 417⁷ sobre el tema de la contratación estatal se indicó:

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, **se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.** (negrilla adicional)

14. Es decir que para acudir a la contratación directa en el marco de este estado de emergencia b económica, social y ecológica fue necesario la autorización expresa para los eventos taxativos que el decreto 417 enunció y que luego fueron desarrollados por el decreto legislativo 440.

15. La relación entre las medidas excepcionales (incluidas las del caso, para la contratación estatal) y el decreto 417 fue cuestión que la Corte Constitucional evaluó al revisar la constitucionalidad de ese decreto así⁸:

"126. Para la Corte la validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión

Ver además: Sala Once Especial de Decisión. Providencia del 29 de abril de 2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto Exp. 110010315000-2020-00995-00.

⁶ i) El artículo 2 de la Constitución Política, ii) la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social *por el cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus* y (iii) los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

⁷ El artículo 3 del decreto legislativo 417 de 2020 estableció:

"El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativo s, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo."

⁸ Sentencia C-145 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

de sus efectos, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. **De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, deben respetar el criterio de conexidad material con el decreto declaratorio del estado de emergencia.** Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado.

(...)

Se trata pues de una razonable **relación causal y finalística, que conecte las motivaciones del decreto matriz con todos y cada uno de los decretos legislativo s que adopten los remedios que pretenden conjurar la crisis**, sin que sea exigible que cada medida haya sido anunciada en el decreto matriz, pero tampoco al punto de que no sea exigible la anotada conexión.” (negrilla adicional)

16. En el caso, las condiciones sobre la contratación por urgencia manifiesta que fueron ordenadas en el decreto territorial son proporcionales y afines a las del decreto legislativo 440 de 2020, así el acto administrativo no lo mencione expresamente pues en todo caso, **sí concreta su contenido**⁹.

17. En efecto. En el decreto 032 de 2020 el alcalde de Útica resolvió en los artículos primero y segundo declarar la urgencia manifiesta y disponer la contratación en el municipio **para suplir las necesidades derivadas de la pandemia** con los consecuentes traslados presupuestales, con la finalidad de cubrir esas necesidades del municipio por esa misma razón.

18. Por lo tanto, se considera que el decreto municipal analizado desarrolló las disposiciones extraordinarias del Gobierno Nacional en materia de contratación por urgencia manifiesta.

⁹ En este sentido ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 18 de enero de 2021. Expediente: 2020-2246. M.P. Juan Carlos Garzón Martínez. Providencia donde se expuso:

“Por ultimo debe aclarar la Sala que **ese análisis de fondo, dada la naturaleza oficiosa del control inmediato de legalidad, no está limitado por la citación expresa o no, que se realice en el correspondiente acto administrativo objeto de control**; por el contrario, es de la competencia propia de la Sala Plena definir: (i) si a pesar de citarse decretos legislativos, sustancialmente la razón de ser y la decisión administrativa no corresponde a materias desarrolladas por decretos legislativos; (ii) si a pesar de no citarse expresamente los decretos legislativos correspondientes, la finalidad y decisión del acto administrativo general, se fundamenta en alguno de ellos y lo desarrolla; (iii) en los eventos de coexistencia de normas ordinarias y normas excepcionales (decretos legislativos), determinar si efectivamente la razón del acto administrativo, y su propia decisión, se fundamentan en una competencia meramente ordinaria, o a pesar de esa coexistencia normativa, la razón del acto administrativo es desarrollar materias relacionadas con decretos legislativos”

Control material del Decreto 032 de 2020 del municipio de Útica

19. La sala considera que el acto bajo examen cumple las reglas jurídicas de validez porque atiende el objeto y la finalidad definidas desde el decreto 417 de 2020.

20. En efecto. El artículo primero del decreto 032 de 2020 de Útica ordena *“DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Útica Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia “CORONAVIRUS - COVID 19”*.

21. Esa finalidad atiende al mecanismo de contratación directa, como fue justificado en el decreto 417 de 2020¹⁰ y luego desarrollado -se reitera- en el decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

22. En cuanto al objeto de esos contratos, la sala acoge el planteamiento de la Procuradora Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos en su concepto del 11 de mayo pasado y se condicionará a los enunciados en los decretos 417 y 440 de 2020, es decir que se entenderá que la declaratoria de urgencia manifiesta establecida en el decreto municipal es para *“el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro”* que tengan el fin exclusivo de mitigar los efectos de la pandemia Covid-19.

23. Al respecto, el decreto 440 del 20 de marzo de 2020 estableció que con ocasión de la declaratoria del estado de excepción a nivel nacional, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta (artículo 7º) por parte de las entidades territoriales y las entidades estatales, esto es, garantizar la prestación de servicios, suministro de elementos y ejecución de obras para mitigar las consecuencias derivadas de la pandemia, contratación que debe adelantarse bajo los preceptos de **los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993** citados de manera expresa en el Decreto analizado.

24. Así, la necesidad de adoptar las medidas decretadas por el Gobierno Nacional para que los distritos y municipios a nivel nacional puedan contratar de manera directa está justificada, no solo por lo excepcional de la medida si no porque se pueden presentar situaciones imprevistas generadas por la pandemia que requieren atención inmediata y

¹⁰ Esto es, *“prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”*.

especial, precisamente porque se trata de un estado de emergencia de salubridad pública de alto riesgo¹¹.

25. Entonces esas medidas buscan evitar que la población en general y la menos favorecida puedan verse más afectadas, situación que fue precisamente la que llevó a que se decretara el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

26. Por ello, aunque en el decreto no se haya especificado el tipo de contratos que se van a suscribir para dar respuesta a la crisis sanitaria, para la sala las disposiciones del alcalde de Útica frente a la declaración de la urgencia manifiesta y por ende la posibilidad de adelantar la contratación directa, está debidamente justificada **pero bajo el entendido**¹² de que los mismos, cobijan únicamente los que tengan como fin solventar las situaciones adversas que la pandemia Covid-19 puede generar en el municipio, tal como lo indicó el Ministerio Público.

27. Estas consideraciones fueron acogidas por esta Corporación en un caso similar al presente, en el que se examinó la legalidad del decreto 239 de 2020 del Departamento de Cundinamarca¹³, a saber:

Por ultimo debe aclarar la Sala que ese análisis de fondo, dada la naturaleza oficiosa del control inmediato de legalidad, no está limitado por la citación expresa o no, que se realice en el correspondiente acto administrativo objeto de control; por el contrario, es de la competencia propia de la Sala Plena definir: **(i)** si a pesar de citarse decretos legislativos, sustancialmente la razón de ser y la decisión administrativa no corresponde a materias desarrolladas por decretos legislativos; **(ii)** si a pesar de no citarse expresamente los decretos legislativos correspondientes, la finalidad

¹¹ Cfr: Providencia del 14 de julio de 2020. M.P. Oswaldo Giraldo López. Exp. 110010315000-2020-01686-00(CA).

En efecto, la declaratoria de urgencia manifiesta, dispuesta en este acto, constituye una medida administrativa excepcional que tiene conexidad material con los actos citados, en cuanto que, en consonancia con ellos, se dirige a evitar la propagación de la pandemia, y reducir la extensión de sus efectos en materia sanitaria y social. Se trata de una medida administrativa que busca dotar de herramientas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, para que pueda, en la situación de crisis por la que atraviesa el país, desarrollar oportuna y eficazmente su objeto, consistente en gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

¹² Sobre la posibilidad de condicionar la legalidad de los actos generales expedidos por con ocasión del control inmediato de legalidad ver: Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 09 de diciembre de 2009. M.P. Enrique Gil Botero. Exp. 110010315000-2009-00732-00.

¹³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, M.P. Juan Carlos Garzón Martínez, sentencia del 18 de enero de 2021. Rad. 25000231500020200224600.

y decisión del acto administrativo general, se fundamenta en alguno de ellos y lo desarrolla; **(iii)** en los eventos de coexistencia de normas ordinarias y normas excepcionales (decretos legislativos), determinar si efectivamente la razón del acto administrativo, y su propia decisión, se fundamentan en una competencia meramente ordinaria, o a pesar de esa coexistencia normativa, la razón del acto administrativo es desarrollar materias relacionadas con decretos legislativos.¹⁴

(...)

Así las cosas, el hecho que el Decreto Departamental objeto de análisis, se fundamente en normas de naturaleza ordinaria y a la vez de excepcionalidad, contrario a restarle competencia a esta Sala, es una razón suficiente para que esta Corporación, en garantía del ordenamiento jurídico, efectuó un análisis de fondo sobre su contenido; máxime si se considera que el acto administrativo objeto de análisis, igualmente cita como antecedentes normativos los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020, 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cuales se declararon los dos estados de emergencia económica, social y ecológica con ocasión de la problemática del COVID-19, que son normas de naturaleza excepcional y constituyen fuente jurídica en materia del ejercicio de la función administrativa de las entidades territoriales y el Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020.

De los traslados presupuestales

28. El artículo segundo del decreto 032 de 2020 dispuso:

ARTÍCULO SEGUNDO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA aquí decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

29. La sala considera que ese artículo desarrolla el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que en su párrafo estableció que *“con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”*.

30. En efecto, la finalidad de tales traslados es que las entidades territoriales afecten su presupuesto siempre que no se perturben los rubros

¹⁴ Cita original: Sobre estos aspectos, si bien inicialmente se presentaron diferencias al interior de la Sala Plena, es importante aclarar que en reiteradas providencias, la Sala Plena ha efectuado el control inmediato de legalidad de actos administrativos en los que se presenta dicha coexistencia, dando mayor relevancia al criterio de conexidad. Al respecto, véase a modo enunciativo los proyectos de fallo 2020 – 894, MP. José Élver Muñoz; 2020-313, MP. Patricia Salamanca Gallo; 2020 – 285, MP. Cerveleon Padilla Linares; 2020-638, MP. Alberto Espinosa Bolaños; 2020 – 506, MP. Carlos Orlando Jaiquel.

destinados para su funcionamiento, inversiones y pago de las deudas adquiridas.

31. Así las cosas, la sala encuentra que dicha norma se ajusta a derecho, pues los traslados presupuestales se refieren exclusivamente al suministro de bienes y prestación de servicios necesarios para superar la emergencia generada por la pandemia.

Del control fiscal

32. En el artículo Tercero del Decreto 032 de 2020 analizado, se ordenó remitir la contratación de urgencia a la Contraloría Departamental como lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993¹⁵, por lo que la norma está ajustada a esa finalidad legal.

33. Al respecto, la Contraloría General de la República expidió la Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020¹⁶ dirigida a los ordenadores del gasto para que remitan entre otros, todos los actos administrativos, contratos y demás actuaciones que se realicen en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta.

De la vigencia del acto

34. Al respecto, se advierte que el Ministerio Público indicó que la declaración de urgencia manifiesta en el municipio de Útica tiene una vigencia determinable e igual al término de duración de la crisis de salud pública.

35. Respecto de la vigencia del acto, en el artículo cuarto del decreto 032 de 2020, se estableció: *el presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación*, pero nada se dijo respecto del término de duración de la declaración de urgencia manifiesta para el municipio.

36. Sobre este punto, se advierte que el Gobierno Nacional con la expedición del decreto 440 de 2020 dispuso sobre la vigencia de la declaración de urgencia manifiesta que:

Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

¹⁵ En ese sentido ver el artículo tercero del Decreto 032 de 2020.

¹⁶

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1768170/Circular+N.6.PDF/04bdc71c-9b4d-42c2-86fd-87db435d2efe>

37. Sumado a lo anterior, por medio del decreto 537 del 12 de abril de 2020¹⁷, se dispuso que la vigencia de las medidas establecidas referentes a la contratación estatal derivada de la declaración de urgencia manifiesta, estarán vigentes mientras persista la **emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social**¹⁸.

38. Como consecuencia de lo anterior, la sala considera que la vigencia del decreto 032 de 2020 está **condicionada** a la duración de la emergencia sanitaria de conformidad con lo indicado en los decretos en cita, ello con el fin de evitar que la urgencia manifiesta se convierta en el mecanismo ordinario de contratación del municipio, tal como lo señaló el Ministerio Público y así se declarará.

Conclusiones

39. El acto administrativo del municipio de Útica examinado es susceptible de control inmediato de legalidad porque desarrolla los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, debido a que se entiende que refieren a la contratación por urgencia manifiesta de los bienes destinados a atender la emergencia sanitaria actual.

40. El decreto No. 032 del 20 de marzo de 2020 cumple con los requisitos formales para la expedición del acto administrativo emitido en ejercicio de la función administrativa.

41. El acto administrativo mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta cumple con los requisitos exigidos por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, pues existe una adecuada justificación de los motivos por los que el alcalde municipal de Útica consideró necesario acudir a esa figura, a pesar de que su expedición fue concomitante a la del Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.

42. Se justificó la necesidad de suscribir contratos de manera directa como consecuencia de la situación de emergencia, los cuales serán sometidos al control fiscal por parte de la autoridad competente, con el fin de garantizar la transparencia en su suscripción.

43. El decreto cumple con las condiciones de vigencia y publicidad de conformidad con lo establecido por el Gobierno Nacional, en el

¹⁷ "Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

¹⁸ Artículo 11. Vigencia. Este rige a partir del 16 de abril 2020 y vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio Salud y Protección con ocasión la pandemia derivada del Coronavirus COVID19.

entendido de que su vigencia está condicionada a la duración de la emergencia sanitaria.

44. En consecuencia, la Sala declarará que el decreto 032 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Útica, se ajusta a derecho con las precisiones establecidas en la presente providencia.

45. En desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia sanitaria¹⁹ para la prevención y aislamiento provocado por la pandemia del virus COVID-19, la sala ha aprobado esta decisión en sesión virtual²⁰. Además, la firma de la providencia es digitalizada²¹ y su notificación se realizará por medio electrónico (artículo 9 D.L. 806 de 2020)²².

46. En línea con lo mencionado, atendiendo a la adición efectuada por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, en armonía con lo establecido por La Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 1 de febrero de 2020, la presente providencia se profiere por la Subsección A de la Sección Tercera.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A

¹⁹ Resolución 385 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, prorrogada en la resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, por la resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 y la resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020 hasta el 21 de febrero de 2021.

²⁰ Ver Acuerdos de Consejo Superior de la Judicatura PCSJA20- 11567 del 05 de junio de 2020, 11581 del 27 de junio de 2020, 11623 del 28 de agosto de 2020 y 11632 del 30 de septiembre de 2020, que establecen que los jueces y magistrados utilizarán preferiblemente los medios tecnológicos para todas las actuaciones, comunicaciones, notificaciones, audiencias y diligencias.

²¹ El D.L. 491 del 28 de marzo de 2020 facultó a los cuerpos colegiados de la Rama Judicial para suscribir las providencias judiciales mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, durante el período de aislamiento preventivo obligatorio (artículo 12). Esa norma fue reglamentada por el Decreto 1287 del 24 de septiembre de 2020, en lo relacionado con la seguridad de los documentos firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la Emergencia Sanitaria.

²² Decreto Legislativo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-420 del 24 de septiembre de 2020, ello según Comunicado No. 40 del 23 y 24 de septiembre de 2020 de esa misma corporación.

En este mismo sentido, ver Acuerdos de Consejo Superior de la Judicatura PCSJA20- 11567 del 05 de junio de 2020, 11581 del 27 de junio de 2020, 11623 del 28 de agosto de 2020 y 11632 del 30 de septiembre de 2020, que establecen que los jueces y magistrados utilizarán preferiblemente los medios tecnológicos para todas las actuaciones, comunicaciones, notificaciones, audiencias y diligencias.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho de manera condicionada el decreto 032 del 20 de marzo de 2020 *por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Útica y se toman otras determinaciones*, expedido por el Alcalde Municipal de Útica, en el entendido de que la contratación que adelante el municipio como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta cobija únicamente los contratos que tengan como fin solventar las situaciones adversas concernientes a la pandemia Covid-19 y que su vigencia está ceñida a la duración del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

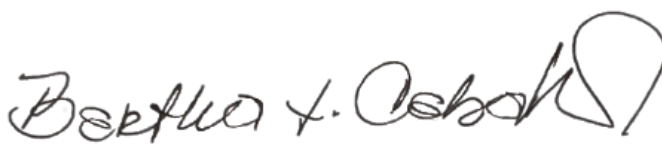
SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** este auto al agente del Ministerio Público - Procurador Delegado ante esta Corporación- y al municipio de Útica, al correo electrónico para notificaciones judiciales respectivo.

TERCERO: REMÍTASE copia de esta decisión a la Secretaría General del Tribunal, para el registro correspondiente a este medio de control inmediato de legalidad.

CUARTO: En firme la presente decisión archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha.



BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA

Magistrada



JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

Magistrado



ALFONSO SARMIENTO CASTRO

Magistrado

Expediente 250002315000 **2020 00290** 00
Control inmediato de legalidad Decreto 032 de 2020 municipio de Útica
(Sentencia)