TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN A

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

MAGISTRADA	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN	25000-23-15-000-**2020-00583-**00
ASUNTO	Decreto 045 del 24 de marzo de 2020
ENTIDAD	Municipio de Subachoque

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

(Sentencia)

La Sala resuelve el control inmediato de legalidad del Decreto 045 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Subachoque (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 COV/D-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. Las actuaciones contractuales

[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.

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. (…)".

2. Como consecuencia de lo anterior, el Alcalde municipal de Subachoque expidió el Decreto No. 045 del 24 de marzo de 2020 en el que dispuso:

DECRETO No. 045

(24 de marzo de 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SUBACHOQUE-CUNDINAMRCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SUBACHOQUE-CUNDINAMARCA, EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN ESPECIAL LAS QUE LE CONFIERE EL NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 315 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EL NUMERAL 1 DEL LITERAL "D" DE LA LEY 136 DE 1994 MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY 1551 DE 2011, LOS ARTÍCULOS 42 Y 43 DE LA LEY 80 DE 1993.

CONSIDERANDO

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

Que en el artículo 49 de la misma norma superior establece que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a la servicio de promoción, protección y recuperación de la salud". Igualmente preceptúa que "Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad".

Que el artículo 95 de la Carta Política dispone que: "El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades", por ellos en su numeral 2 se contempla que es deber de toda persona y ciudadano que se encuentre en el territorio nacional, "Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

Que la Constitución Política en su artículo 209 expresa: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones". Igualmente señala que: "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado".

Que también la Carta Política dispone en su artículo 288: "Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley".

Que la Ley 1751 de 2015 "Por el cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" impone en sus artículos quinto como obligaciones a cargo del Estado, aquellas referidas a "respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud".

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cabeza del Director General en rueda de presan sobre el COVID-19, realizada el 11 de marzo de 2020, declaró que la infección causada por el coronavirus COVID-19 debe considerarse una pandemia, por tanto todos los países deberán tomar medidas tendientes a mitigar el impacto del virus.

Que el señor Presidente de la República de Colombia el día 12 de marzo de 2020 realizó declaración de emergencia sanitaria en Colombia, como consecuencia de la propagación del virus COVID-19.

Que el Gobernador de Cundinamarca, mediante el Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020, declaró la alerta amarilla en el departamento y adoptó medidas administrativas y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS COVID-19.

Que el señor Gobernador de Cundinamarca, mediante decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020 decretó la situación de calamidad pública en la jurisdicción del departamento de Cundinamarca.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la Declaratoria de Pandemia del brote de COVID-19, determinó que se hace preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención y mitigación del virus, que son complementarias a las dictadas en la Resolución 380 de 2020, así como dispones de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarla. Por ello expidió la Resolución 385 de 2020 "*Por la cual se declara la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVIS-19 y se adoptan otras medidas para hacerle frente al virus*".

Que con fundamento en el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*" y el artículo 2020 de la ley 1801 de 2016, el Alcalde del Municipio de Subachoque expidió el Decreto No. 039 del 13 de marzo de 2020 "*por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y lineamientos para la preparación, respuesta y atención por riesgo de COVID-19 y se dictan otras disposiciones*" y subsecuentemente los Decretos 040 del 16 de marzo de 2020. 041 del 17 de marzo de 2020 y 042 del 17 de marzo de 2020, en donde se activó el Plan de Emergencia y Contingencia Del Municipio, se ordenó activar permanentemente el Consejo

Municipal de Gestión del Riesgo, de igual manera se establecieron una serie de medidas de prevención, autoprotección y cuidado colectivo frente al virus COVID-19, las cuales son de obligatorio cumplimiento en el municipio de Subachoque.

Que el Estatuto General de la Contratación Pública se encuentra compuesto por reglas cuyo objetivo principal son el alcance de la contratación de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los fines del Estado y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos dentro de los parámetros que permitan adelantar una selección enmarcada en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, así como en el deber de selección objetiva.

Que aun respetando tales principios la normatividad contractual establece instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera, respecto de la necesidad de emprender acciones inmediatas tendiente apara conjurar graves afectaciones que puedan generarse como lo es la situación actual de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispone "*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 concurso públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado*"

Que la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial para la contratación directa en el marco de la urgencia manifiesta.

Que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia, expediente 161-02564, señaló que "para la declaratoria de urgencia manifiesta, es necesaria la existencia de una de las situación que en forma genérica prevé el artículo 42, y aunque puede decirse que esta norma no exige que ellas sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras" (Circular Conjunta 014 emitida por la CGR, AGR y PGN).

Que mediante la Circular 06 de 2020 la Contraloría General de la República a través de su Contralor Carlos Felipe Córdoba Larrarte, señaló: "*(…) la Contraloría General de la República*

reconoce la grave situación que aqueja al país, los grandes esfuerzos realizados para su contención y las dificultades diarias a las que se ven expuestos los gerentes públicos por los múltiples retos que ello implica, por tanto, los alienta a utilizar medios legales permitidos para superar adecuadamente esta contingencia…". En consecuencia, efectuó ciertas recomendaciones para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la forma de la urgencia manifiesta, teniendo en cuenta la excepcionalidad del problema de salud pública que afronta el país, las cuales serán seguidas por parte de la Entidad estatal. Que la declaratoria de urgencia manifiesta le permite a la Entidad celebrar contratos de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieren, en este caso única y exclusivamente para atender asuntos relacionados con el COVID-19.

Que el Decreto Legislativo No, 440 de 20 marzo de 2020 expedido por el señor Presidente de la República "*Por el cual 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*", a través del cual se modifican leyes de la República en temas contractuales, así:

1. No paralización de los pagos a contratistas. Las entidades deberán implementar la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas a través de mecanismos electrónicos. Esto permitirá que los 232.000 contratistas del Estado y aproximadamente un millón de colombianos se beneficien con estos pagos y obtengan dinero para cumplirles a sus familias.

2. Continuidad de los procesos licitatorios para no paralizar la ejecución del gasto, Se permitirá la celebración de audiencias públicas virtuales garantizando la libertad de concurrencia de los proponentes para no paralizar el mercado de compras estatales y brindarle continuidad a los procesos licitatorios en el entendido que se requiere ejecutar recursos.

3. Procedimientos administrativos sancionatorios. Se permitirá la suspensión de términos en los procesos administrativos sancionatorios por presunto incumplimiento contractual.

4. Prioridades en el gasto. Si las entidades públicas requieren reversar procesos licitatorios que se hayan abierto para concederle prioridad a otras necesidades, podrán suspenderlos e incluso revocarlos siempre que no se hayan presentado propuestas.

5. Canalización de compras. Las Gobernaciones y Alcaldes podrán adquirir con prioridad sus bienes y servicios a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

6. Contratación directa para la adquisición de bienes y servicios relacionados con la pandemia. Habrá construcción directa de los Acuerdos Marco de Precios de Colombia Compra Eficiente, para la adquisición de bienes y servicios relacionados directamente con la pandemia.

7. Aumento presupuestal de las compras directas en grandes superficies. Las entidades estatales podrán adquirir bines por grandes superficies, ya no solo, con límite de presupuesto hasta la mínima cuantía de cada institución, sino también hasta la menor cuantía, para brindarle celeridad y mayor ejecución a las compras públicas.

8. Contratación por urgencia manifiesta. Todos los bines que se necesiten mitigar directamente la pandemia se podrán contratar sin proceso licitatorio alguno, a través de la declaratoria de urgencia manifiesta de cada entidad contratante.

9. Adición de contrato superior al 50%. Los contratos para la adquisición de bienes y servicios que se relaciones directamente con la pandemia, se podrán adicionar en cuantías superiores al 50%.

10. Contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para comprar en otros países bienes y servicios de salud a través de la modalidad de contratación directa. Se autoriza al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para celebrar contratos que tengan como propósitos adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones, bienes necesarios para mitigar la pandemia sin aplicarla Ley 80 de 1993.

Que conforme a lo anterior, se hace necesario declarar la urgencia manifiesta con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes en la salud de los Subachoqueños, que permita adelantar la adquisición de elementos, insumos, bines y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud y fortalecer la prevención del contagio del virus, evitando con ello que la solución llegue tardíamente.

Que en mérito de lo expuesto el Alcalde municipal de Subachoque,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO DE SUBACHOQUE, con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativa y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; de modo que, las dependencias de la Administración Municipal puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

ARTÍCULO SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrense los actos y contratos que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria y preservar el orden público.

PARAGRAFO PRIMERO: Para efectuar la contratación directa del bien o del servicio como consecuencia de la urgencia

manifiesta por parte de la Secretaría General y de Gobierno, se ordena a todas las dependencias de la Administración Municipal, la presentación escrita de la necesidad precisa a contratar, junto con los respectivos soportes.

PARAGRAFO SEGUNDO: Para efectuar la contratación directa del bien y/o servicio como consecuencia de la Urgencia Manifiesta, además de la presentación de la necesidad, se deberá acompañar mínimo tres (3) ofertas, cotización y/o propuestas que amparen el principio rector de trasparencia en la contratación pública y verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado y se deben revisar la idoneidad del contratista.

ARTÍCULO TERCERO. Conforme el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se podrán hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.

ARTÍCULO CUARTO. Inmediatamente se celebren los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes y de las pruebas de los hechos se remitirán a la Contraloría General de la Repúblico y a la Contraloría de Cundinamarca para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: Ordénese dar cumplimiento a las medidas establecidas en el Decreto Legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 establecidas en el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEXTO: Ordénense al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Subachoque, que de carácter permanente rinda informes sobre las necesidades que existan en el Municipio sobre los bienes y servicios a contratar y remita copia de los mismos a la Secretaría General y de Gobierno.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente decreto rige a partir de su expedición y tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.

PARAGRAFO PRIMERO: La declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causales que motivaron su declaratoria; en caso de aumentar el nivel de riesgo, puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de toda la población.

ARTÍCULO OCTAVO: Ordénese la publicación del presente decreto en la página web de la Alcaldía de Subachoque y en el Portal Único de Contratación.

3. El expediente fue repartido al despacho sustanciador el 02 de abril pasado y por medio de auto del 03 de abril de 2020 asumió su

conocimiento, ordenó publicar el aviso a la ciudadanía y dispuso notificar al Ministerio Público y al Alcalde de Subachoque.

- **INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

4. El 14 de mayo de 2020, la Procuraduría Quinta Judicial II para Asuntos Administrativos rindió concepto y solicitó declarar la nulidad del parágrafo del artículo séptimo y la legalidad condicionada del artículo segundo del Decreto 045 de 2020.

5. Como fundamento de su solicitud, explicó que en el Decreto expedido por el Alcalde de Subachoque, no se definieron de manera taxativa los contratos a suscribir de manera directa, no obstante indicó que se debe entender que los mismos tendrán como fin satisfacer las necesidades para la prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia en la jurisdicción del municipio.

6. Agregó que en relación con el límite temporal para la urgencia manifiesta, se debe declarar la nulidad del parágrafo del artículo séptimo debido a que no es claro en su contenido y autorizó su extensión en el tiempo en el "evento de aumentar el riesgo", concepto que en opinión del Ministerio Público constituye una proposición hipotética que no precisó su alcance y deja abierta la posibilidad de que la contratación no tenga un límite temporal definido.

II. CONSIDERACIONES

7. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011-adicionado por el parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 2080 de 2021-[2] y la Ley 137 de 1994, esta sala es competente para dictar sentencia en el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 045 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Subachoque.

Procedencia del control de legalidad para el decreto 045 de 2020 del municipio de Subachoque

8. 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

[2] **Artículo 44.** Adiciónense dos parágrafos 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**. (…)

Contencioso Administrativo, de conformidad con los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994.

9. 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 caso[3].

10. La sala considera que el decreto 045 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.

11. 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 resolutiva y la firma de quien suscribe el acto, quien es la autoridad competente[4]).

---

[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:

"*(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 Dieciséis 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 decreto s 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).

12. Además, desde el punto de vita material, desarrolla un decreto legislativo[5] porque define la contratación por urgencia manifiesta en la misma entidad territorial en el marco del estado de excepción.
13. Así, si bien el decreto 045 de 2020 del municipio de Subachoque se motivó en diversas normas de carácter ordinario[6] entre sus fundamentos se citó el decreto 417 y el decreto 440 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.

14. Al respecto, entre las consideraciones del decreto 417[7] 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

---

[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 Dieciséis 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.***

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] Sobre el particular, las fuentes del acto se refieren a normas tales como: i) Los artículos 2, 49, 95, 209 y 288 de la Constitución Nacional, ii) el Decreto 1751 de 2015 *por el cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*, (iii) la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y la Protección Social *por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*, (iv) el Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la alerta amarilla en el departamento como consecuencia de la aparición del Covid-19, (v) el Decreto 780 de 2016 *por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social,* (vi) la Ley 1801 de 2016 *por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* y (vii) el artículo 42 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."

> 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)

15. Es decir que para acudir a la contratación directa en el marco de este estado de emergencia 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.

16. 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 así[8]:

> "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 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)

17. 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 y así se consignó tanto en la parte motiva como en la parte resolutiva del mismo.

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

18. Bajo esas consideraciones, el Alcalde de Subachoque dispuso en el artículo primero del Decreto 045 de 2020 declarar la urgencia manifiesta y disponer lo necesario respecto de la contratación en el municipio para suplir la necesidades derivadas de la pandemia y se dispuso el trámite de los traslados presupuestales para satisfacer las necesidades acaecidas en el municipio por esa misma razón.

19. Por lo tanto, para la sala los motivos de la expedición del Decreto Municipal analizado, desarrolló las disposiciones del Gobierno Nacional, en materia de la contratación de la urgencia manifiesta, es decir que **está debidamente fundamentado**.

Control material del Decreto 045 de 2020 del municipio de Subachoque

20. 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.

21. En efecto. El artículo primero del decreto 45 de 2020 de Subachoque ordena "***DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA*** *en el MUNICIPIO DE SUBACHOQUE, con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativa y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 (…)*".

22. Esa finalidad atiende al mecanismo de contratación directa, como fue justificado en el decreto 417 de 2020[9] y luego desarrollado -se reitera- en el decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

23. Sobre la procedencia de la contratación en el caso de la urgencia manifiesta declarada en el Municipio de Subachoque, la señora Agente del Ministerio Público solicitó que se declare condicionada la validez del Decreto 045 de 2020, en el entendido de que la contratación se restringe exclusivamente a los contratos que se suscriban para superar la emergencia y no así que esa facultad se convierta en un instrumento ordinario que abarque la totalidad de la contratación del municipio.

24. 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,

[9] Esto es, "*prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19*".

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.

25. 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 especial, precisamente porque se trata de un estado de emergencia de salubridad pública de alto riego[10].

26. 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.

27. Por ello, aunque en el decreto no se hayan especificado el tipo de contratos para dar respuesta a la crisis sanitaria, para la sala las disposiciones del alcalde de Subachoque están justificadas **bajo el entendido**[11] de que comprenden únicamente los contratos que tengan la finalidad de solventar las situaciones adversas que la pandemia Covid-19 puede generar en el municipio, tal como lo indicó el Ministerio Público.

De los traslados presupuestales

28. Sobre el particular, en el artículo Segundo del Decreto Territorial se dispuso:

---

[10] 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.

[11] 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.

> **ARTÍCULO SEGUNDO.** Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración Municipal, celébrense los actos y contratos que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria y preservar el orden público.

29. La sala considera que ese artículo desarrolla el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que en su parágrafo 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 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 cuarto del decreto[12] analizado, se dispuso el **control fiscal** de la contratación de urgencia con intervención *del órgano de control fiscal competente* en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

33. Al respecto, la Contraloría General de la República expidió la Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020[13] 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. La Procuradora Quinta Judicial II para asuntos Administrativos solicitó la nulidad del parágrafo del artículo séptimo en consideración a que

---

[12] **ARTÍCULO CUARTO.** Inmediatamente se celebren los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes y de las pruebas de los hechos se remitirán a la Contraloría General de la Repúblico y a la Contraloría de Cundinamarca para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

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

autorizó la extensión en el tiempo de la declaración de urgencia manifiesta en el "evento de aumentar el riesgo", concepto que dejaría abierta la posibilidad de que la contratación no tenga un límite temporal definido, lo que va en contra del objeto del estado de emergencia.

35. El artículo séptimo del Decreto 045 de 2020, estableció que:

> **ARTÍCULO SÉPTIMO:** El presente decreto rige a partir de su expedición y tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.
>
> **PARAGRAFO PRIMERO:** La declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causales que motivaron su declaratoria; en caso de aumentar el nivel de riesgo, puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de toda la población.

36. Sobre este punto, en el 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.

37. Además, el Decreto 537 del 12 de abril de 2020[14] estableció que la vigencia de las medidas sobre 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**[15].

38. Es decir que la vigencia del Decreto 045 de 2020 está **condicionada exclusivamente** a la duración de la emergencia sanitaria, para evitar que la urgencia manifiesta se convierta en el mecanismo ordinario de contratación del municipio, tal como lo señaló el Ministerio Público, razón por la cual, además del condicionamiento en cita, la sala declarará la **nulidad** del parágrafo del artículo séptimo, por las mismas razones.

---

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

[15] 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.

39. Por otro lado, el artículo 65 del CPACA[16] dispone que los actos administrativos de carácter general son obligatorios únicamente si han sido publicados en el Diario Oficial o en las Gacetas Territoriales.

40. En ese sentido, en el artículo octavo del decreto se ordenó la publicación del acto administrativo en la página web de la alcaldía de Subachoque y en el Portal Único de Contratación, con lo que estableció la vigencia del mismo bajo esa condición y garantizó el principio de oponibilidad respecto de las decisiones allí tomadas.

4.) Conclusiones

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

42. El Decreto No. 045 del 20 de marzo de 2020 cumple con los requisitos formales del acto administrativo y desarrollan lo dispuesto por el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, ante la necesidad de suscribir contratos de manera directa por la situación de emergencia sanitaria.

43. Como consecuencia de lo anterior, la Sala declarará ajustado a derecho el Decreto 045 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Subachoque con las precisiones establecidas en esta providencia.

---

[16] **ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

44. En desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia sanitaria[17] para la prevención y aislamiento provocado por la pandemia del virus COVID-19, la sala ha aprobado esta decisión en sesión virtual[18]. Además, la firma de la providencia es digitalizada[19] y su notificación se realizará por medio electrónico (artículo 9 D.L. 806 de 2020)[20].

45. Además, la sentencia se expide por esta subsección, como lo establece el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021[21], en armonía con la decisión de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del 1 de febrero de 2020.

---

[17] 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.

[18] 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.

[19] 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.

[20] 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.

[21] Artículo 44. Adiciónense dos parágrafos 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.

Parágrafo 2. En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho de manera **condicionada** el artículo segundo del decreto 045 del 24 de marzo de 2020 del municipio de Subachoque, en el entendido de que la contratación por urgencia manifiesta en esa entidad comprende únicamente los contratos que tengan como fin solventar las situaciones adversas concernientes a la pandemia Covid-19.

SEGUNDO: DECLARAR ajustado a derecho de manera **condicionada** el artículo séptimo del decreto 045 del 24 de marzo de 2020, en el entendido de que su vigencia depende de la duración del estado de emergencia sanitaria.

TERCERO: DECLARAR la nulidad del parágrafo del artículo séptimo del decreto No. 045 del 24 de marzo de 2020 de Subachoque, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO: DECLARAR ajustados a derecho los demás artículos del decreto 045 del 24 de marzo de 2020 de Subachoque.

QUINTO: 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 Subachoque, al correo electrónico para notificaciones judiciales respectivo.

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

SEPTIMO: En firme la presente decisión archívese el expediente digital.
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha.

BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA

Magistrada

JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado

ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado