



*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Cundinamarca*  
*Sala Plena*  
*Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo*

Bogotá, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).

**Autoridad: Municipio de Puerto Salgar Cundinamarca**  
**Norma: Decreto 025 de 22 de marzo de 2020**  
**Radicación: 25000-2315000-2020-00313-00**  
**Asunto: Control de legalidad**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 025 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Puerto Salgar - Cundinamarca.

## **I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Puerto Salgar Cundinamarca remitió copia del Decreto Municipal No. 025 de 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Puerto Salgar –Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, para que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectúe el control inmediato de legalidad.

Mediante auto de 15 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del presente trámite y se requirió al Alcalde del Municipio de -Cundinamarca para que allegara los antecedentes del Decreto 025 de 22 de marzo de 2020.

### **1. Intervención del Alcalde de Puerto Salgar – Cundinamarca**

Mediante escrito de 24 de abril de 2020, el Alcalde de Puerto Salgar – Cundinamarca, informa que el sustento legal inicial para la expedición del Decreto 025 de marzo 22 de 2020, fue el Decreto Presidencial número 417 de marzo 17 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”*.

Señala que la declaratoria de situación de calamidad pública puede efectuarse cuando los bienes jurídicos de las personas, tales como la vida, la integridad personal y la salud, se encuentren en peligro; y que al

materializarse el riesgo dichos bienes jurídicos, en todo el territorio del municipio de Puerto Salgar o en parte considerable del mismo, sean afectados de manera desfavorable y grave.

Expone que una vez declarada la alerta amarilla en el Municipio de Puerto Salgar, se procedió a activar los protocolos de la Unidad de Gestión del riesgo municipal y analizada la situación por el Comité de gestión del riesgo municipal se tomó por unanimidad la decisión de declarar la situación de calamidad pública.

Indica que en atención a lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, una vez declarada una situación de Calamidad Pública *“se aplica un régimen normativo especial que contempla disposiciones excepcionales en materia de contratos, control fiscal de recursos, adquisición y expropiación, ocupación temporal y demolición de inmuebles, imposición de servidumbres, solución de conflictos, moratoria o de refinanciación de deudas, incentivos de diverso orden para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo, administración y destinación de donaciones y autorización, control, vigilancia e inversión de los bienes donados”*, entre otras medidas tendientes a superar o conjurar la situación de calamidad pública.

Advierte que el artículo 42 de la Ley 80 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece que la declaratoria de urgencia manifiesta procede, entre otros casos, cuando (i) la continuidad del servicio exige la ejecución de obras en el inmediato futuro, (ii) se presentan situaciones relacionadas con los estados de excepción o (iii) se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos que demandan situaciones inmediatas que imposibilitan acudir a procedimientos de selección o convocatoria pública.

Refiere que el Decreto Presidencial 440 de 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”* en su artículo 7° dispuso: *“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".*

Resalta que con base en lo anterior se permitió a las entidades estatales declarar la urgencia manifiesta 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, *“por lo tanto el Municipio de no tuvo más opción que recurrir a la figura de la urgencia manifiesta contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 para enfrentar la pandemia por la que atravesamos”*. En este orden de ideas, solicita que declare la legalidad del Decreto objeto de control.

## **2. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador 21 Judicial II para asuntos administrativos, allegó concepto en el que solicita se declare ajustado a derecho el Decreto objeto de control de legalidad, por las siguientes razones:

Advierte que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma en la expedición del Decreto 025 del 22 de marzo de 2020, se cumplen teniendo en cuenta que ostentan elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la indicación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones o motivaciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Considera que el estudio de forma de esta norma debe tener en cuenta el examen de legalidad mediante la confrontación externa del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de Emergencia económica, ecológica y social (artículo 215 Constitución Política), la ley 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 y en torno al tema que regula, en especial

el Decreto 440 de 2020, por medio del cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social derivada de la pandemia del Covid-19.

Estima que se debe efectuar un estudio de forma sobre la competencia y cargo del autor frente a la estructura piramidal que condiciona su legalidad y eventual impugnación; en este caso particular los artículos 2 y 305 de la Constitución de 1991, así como el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículos 111.8, 136 y 185 del CPACA.

Luego de analizar el contenido de las normas referidas, concluye que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser acreditados por la autoridad que profiere el acto administrativo, como lo ha señalado el Consejo de Estado en la Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Número de Radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas del 5 de marzo de 2012.

Agrega que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos y con ocasión al Estado de Emergencia. Es así como, tanto los gobernadores y alcaldes mediante decreto pueden efectuar, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de la mencionada emergencia, extendiendo esas facultades al ejecutivo, tanto en las rentas de destinación específica, como con otras rentas de que disponga para la atención de únicamente la Emergencia y de carácter temporal.

Expone que el acto objeto de control se centra en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, en el que se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión a la actual emergencia, conforme lo establecido en el Artículo 43 del Estatuto de la Contratación Estatal.

En cuanto a la temporalidad del acto administrativo, señala que para que sea posible la aplicación de la contratación directa, se hace necesaria la existencia de la Urgencia Manifiesta, *“que consecuentemente lleva intrínseco el hecho anormal, que en el caso concreto es el Estado de excepción, que tiene una*

*vigencia de 30 días, es decir del 17 de marzo al 17 de abril del presente año... lo que lleva a concluir que existe una temporalidad del acto administrativo general aquí estudiado”.*

Expone que el acto estudiado es de carácter general, se encuentra expedido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República (Decreto 440 del 2020), con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus y finalmente con un marco normativo que se ajusta a las atribuciones extraordinarias otorgadas con ocasión a la emergencia.

Resalta que el Decreto analizado contiene un marco normativo ajustado a derecho cuya única finalidad es acogerse en lo legal a las disposiciones de urgencia manifiesta que le permiten hacer frente a la crisis de salud pública en su territorio. Añade que *“de igual manera, el estudio formal y de fondo de la norma sometida a control no evidenciaron problemas de incompetencia de su autor, vicios de forma, error en los motivos, violación de ley y/o de desvió o desviación de poder”.*

En consecuencia, concluye que el Decreto 025 del 22 de marzo de 2020, se ajusta a derecho, teniendo en cuenta que existe sustento legal, conexidad con las normas en las que se basa y su objeto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación asumir el control de legalidad en el asunto de la referencia como quiera que compete a los Tribunales Administrativos conocer del *“control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 14 del artículo 151 del CPCA.

### **2. Sobre la disposición sometida a control de legalidad**

En el presente caso, se analiza la legalidad del **Decreto 025 de 22 de marzo de 2020** *““Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de*

*Puerto Salgar –Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, acto administrativo por medio del cual se decidió lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: declarar la URGENCIA MANIFIESTA, en el municipio de Puerto Salgar- Cundinamarca para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia CORONAVIRUS-COVID-19.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este decreto, el ordenador del gasto acudirá a la figura de la urgencia manifiesta para contratar y/o celebrar convenios ÚNICAMENTE para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente o indirectamente relacionadas con la prevención, respuesta manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19, como para demás atender la población más desfavorable del municipio que se vea afectada con las medidas de orden nacional, departamental y municipal para la prevención y contención de la pandemia.*

*ARTÍCULO TERCERO: con el fin de atender las necesidades y gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA aquí decretada, se podrán hacer traslados presupuestales que se requiera.*

*ARTÍCULO CUARTO: remitir este acto administrativo, así como los contratos y/o convenios que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA a la Contraloría General de la República en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

*ARTÍCULO QUINTO: el presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.*

### **3. Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad**

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos *“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”* cuando emanen de las autoridades territoriales.

Sobre el particular, en reciente pronunciamiento del H. Consejo de Estado, se precisó que:

*“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función*

*administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”<sup>1</sup>.*

Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:

### **3.1. Que se trate de un acto de contenido general:**

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a *“medidas de carácter general”*<sup>2</sup>. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos *“cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)”*<sup>3</sup>.

### **3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa**

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la *“actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”*<sup>4</sup>.

### **3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos**

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

<sup>2</sup> Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 l-03-1S-000- 2002-1280-0l (CA-006).

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

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

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

En el caso de autos el Decreto Municipal No. 025 de 22 de marzo de 2020 cumple con el criterio formal porque cita el Decreto 440 de 2020 y con el criterio material porque lo desarrolla al declarar la urgencia manifiesta a pesar que en el Municipio no existe brote de COVID-19.

**Para el caso del Decreto 025 de 2020 expedido por el Alcalde de Puerto Salgar los presupuestos se cumplen así:**

**(i) Es de carácter general,** como quiera que no regula cuestiones administrativas de carácter interno, sino que trasciende a la comunidad al declarar la urgencia manifiesta a fin de contratar bienes y servicios para atender la situación de urgencia que se generó en razón a la pandemia Covid-19.

**(ii) Fue dictado en ejercicio de la función administrativa,** comoquiera que el Decreto analizado fue expedido por el Alcalde Municipal de Puerto Salgar- Cundinamarca, en su calidad de Director de la acción administrativa del ente territorial a fin de cumplir y hacer cumplir los decretos extraordinarios del Gobierno, tomando provisiones como ordenador del gasto para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

**(iii) Tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción,** pues señala en forma expresa que adopta la medida en atención a que por una parte *“el Presidente de la república, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del*



*Coronavirus COVID-19*”; y por otra, que el Decreto 440 de 2020 otorgó la posibilidad de acudir a la contratación de urgencia. En consecuencia, declara la urgencia del Municipio, adoptando medidas económicas extraordinarias en materia de contratación y traslados presupuestales.

#### **4. Estudio de legalidad del Decreto 025 de 22 de marzo de 2020**

Establecido como está que en el presente caso el Decreto 025 de 2020, proferido por el Alcalde de Puerto Salgar – Cundinamarca es susceptible del control automático de legalidad, resta determinar si éste se ajusta al ordenamiento jurídico desde el punto de vista formal y material; analizando conexidad y adecuación que existe entre el acto examinado y las medidas aplicables en virtud del estado de excepción, así como su proporcionalidad.

Cabe resaltar que sobre el alcance del análisis que se debe efectuar a través del control de legalidad, la jurisprudencia ha señalado que el examen de legalidad debe realizarse *“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), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurala”*<sup>5</sup>, sin embargo, el estudio no termina allí como quiera que la misma providencia precisó que el análisis del control inmediato de legalidad se caracteriza por ser integral, razón por la cual el acto administrativo *“se confronta contra todo el ordenamiento jurídico”* y no solo respecto a los Decretos legislativos.

##### **4.1. Aspectos Formales:**

En este punto es del caso analizar si se cumplen los requisitos formales para la expedición del acto, tales como la competencia, identificación, motivación y publicación.

En el *sub lite*, el decreto examinado está suscrito por el Alcalde Municipal de Puerto Salgar y expedido para declarar la urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública en dicho municipio y en el marco del Decreto

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

No. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”. Así como del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19*”.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la individualización de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

De igual manera, se advierte que el Decreto 025 de 2020 fue publicado en la página web dispuesta por la Alcaldía Municipal para tal efecto, lo que significa que se cumplió con el requisito de publicación, necesario para efectos de vigencia y oponibilidad de los actos administrativo de carácter general y abstracto<sup>6</sup>.

### **Sobre la competencia**

En el *sub lite*, el decreto examinado está suscrito por el Alcalde Municipal de Puerto Salgar y fue proferido por éste, en uso de las facultades que le otorgan los artículos 314 y 315 superior.

En este orden de ideas, en atención a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional que establece que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”, le era propio al burgomaestre de Puerto Salgar, dadas las circunstancias de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional, decretar y hacer uso de la figura de la **urgencia manifiesta**, que lo faculta para obviar, la regla general de recurrir al *proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual*<sup>7</sup>, en este caso concreto, con el propósito de “*atender la situación de calamidad pública*”

---

<sup>6</sup> <http://www.puertosalgar-cundinamarca.gov.co/gaceta-municipal/aviso-de-decreto-025-de-2020>

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, sentencia del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), Radicación número: 76001-23-31-000-2002-04055-01(41768) Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E)

generada por la pandemia CORONAVIRUS-COVID-19". En consecuencia, se advierte que el acto fue expedido por la autoridad pública investida de competencia y; por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser atendidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

#### **4.2. Aspectos materiales**

A fin de abordar el control de legalidad se revisarán los aspectos de fondo así:

##### **4.2.1. Sobre la conexidad entre el Decreto 025 de 2020, con las normas que declararon el estado de excepción**

El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que para esa fecha la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los Gobiernos a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento, monitoreo y tratamiento de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Cabe señalar, que el artículo 215 de la Carta de 1991 autorizó al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así entonces, debido a los efectos adversos generados por la pandemia en el país, el Presidente de la República profirió a través el Decreto 417 del 17

de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

En el artículo 3 ibídem se resolvió adoptar "*mediante decretos legislativos, 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***" (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, “*en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020*” el Presidente de la República expidió el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19*", que tiene por objeto:

*“...tomar algunas medidas en materia de **contratación estatal**, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, **es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.** (Se resalta).*

El referido decreto en su artículo 7º alude a la Contratación de urgencia, en los siguientes términos:

*“(…) 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. (…)”.*

Así entonces, se observa que el Gobierno Nacional, en el marco de las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción autorizó a las autoridades administrativas para aplicar la figura de la urgencia manifiesta en solo dos escenarios específicos: (i) prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia y (ii) optimizar los recursos del sistema de salud.

En el presente caso, el tema central o materia desarrollado por el decreto objeto de control, es la declaratoria de la urgencia manifiesta, en el municipio de Puerto Salgar, *“ÚNICAMENTE para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente o indirectamente relacionadas con la prevención, respuesta manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19, como para demás atender la población más desfavorable del municipio que se vea afectada con las medidas de orden nacional, departamental y municipal para la prevención y contención de la pandemia”*, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado por el Gobierno nacional.

Para la Sala es evidente que existe relación de conexidad entre el Decreto 025 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria por parte del Gobierno Nacional del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por medio de los Decretos 417 del 17 de marzo y 440 de 20 de marzo de 2020 que redundan en mitigar el contagio del coronavirus denominado COVID-19.

El Decreto bajo análisis se encuentra ajustado además al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que establece:

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

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

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

Por consiguiente, el Municipio de Puerto Salgar-Cundinamarca, al declarar la urgencia manifiesta, adoptó las directrices impartidas por el nivel central y observó la normativa que rige la materia, en debida forma.

#### **4.2.2. Sobre la proporcionalidad de las medidas expedidas**

El Decreto 025 de 2020, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Puerto Salgar tiene como fin “*atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia CORONAVIRUS-COVID-19*”. Se entiende cumplido el deber de motivación del acto administrativo”; con lo cual se acoge lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, por medio del cual se decretó la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

En el marco de la emergencia decretada por el Gobierno a través del Decreto 417 de 2020, se profirió el Decreto 440 de 2020 el cual permite acreditar el riesgo a nivel nacional, sin entrar en mayores disquisiciones. Es así como determinó que “*con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud*” (Negrilla fuera de texto).

Ahora bien, aunque la autoridad municipal contaba con el aval del Gobierno Nacional para entender justificada la medida adoptada, la Sala advierte que adicionalmente en el acto administrativo objeto de control, se efectuó una motivación amplia y pertinente frente a su objeto y fundamentación legal, basada en hechos ciertos y demostrados al momento de la emisión del acto<sup>8</sup>, todos ellos relacionados con el estado de urgencia que se vive en el país, tales como la proliferación de la pandemia en el mundo, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar sus efectos y la necesidad de adoptar medidas **preventivas** en el municipio para atender la emergencia y garantizar los derechos de los ciudadanos de cara al impacto económico negativo que pueden generar órdenes como el aislamiento, cierre de establecimientos comerciales, etc, las cuales fueron ordenadas por el Gobierno Nacional, a fin de prevenir el contagio en el territorio municipal sin perjuicio de si existían casos de Covid o no, sino para evitar los contagios en el territorio nacional.

Como se desprende del texto de los artículos PRIMERO y SEGUNDO del decreto analizado, el primer mandatario del Municipio declara la urgencia manifiesta, la cual orienta a la celebración de contratos directos *“ÚNICAMENTE para la realización de obras o adquisición de bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente o indirectamente relacionadas con la prevención, respuesta manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19, como para además atender la población más desfavorable del municipio que se vea afectada con las medidas de orden nacional, departamental y municipal para la prevención y contención de la pandemia”*, todo lo anterior, en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional, disposiciones que se ajustan y son proporcionales a lo establecido en el Decreto Legislativo que desarrolla.

En el numeral TERCERO se indica que se realizarán los traslados presupuestales que se requiera *“con el fin de atender las necesidades y gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA aquí decretada”*, decisión que se ajusta a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que permite efectuar los traslados presupuestales en los términos señalados por el mandatario local.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta (Sentencia de 28 de febrero de 2008, expediente No. 15944).

Sin embargo, debe precisar la Sala que tal y como lo indicó la Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad del párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, los traslados presupuestales a los que autoriza la declaratoria de urgencia manifiesta solo son los internos, esto es, aquellos que afecten exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto del organismo o entidad correspondiente, siempre que no alteren el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda del Ente territorial.

Por otra parte, se advierte que el numeral CUARTO del Decreto objeto de estudio en el cual se ordena: *“remitir este acto administrativo, así como los contratos y/o convenios que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA a la Contraloría General de la República en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993”*, corresponde al cumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 según el cual los antecedentes de la actuación administrativa adoptada en el marco de la declaración de urgencia manifiesta deben remitirse *“al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad”*, orden que resulta acorde con el ordenamiento jurídico y cuya finalidad es garantizar el principio de transparencia de la contratación estatal.

Finalmente, deberá modularse el contenido del numeral QUINTO del Decreto analizado, pues la medida de urgencia manifiesta declarada por el alcalde municipal de Puerto Salgar no cumple con el carácter transitorio que caracteriza al estado de emergencia, en tanto no se limitó en el tiempo, esto es, no se estableció el término por el que se entendería declarada la urgencia manifiesta.

Por consiguiente, en criterio de la Sala deberá declararse la legalidad del mencionado acto administrativo, siempre y cuando se entienda que la medida de declaratoria de urgencia manifiesta sólo se mantendrá mientras perdure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

De lo expuesto hasta este punto, es posible afirmar que el acto objeto de análisis está debidamente motivado, es adecuado a los fines en él expuestos y es proporcional a las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción.



## 5. Conclusión

Con base en el análisis que antecede, la Sala Plena encuentra que el Decreto 025 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Puerto Salgar – Cundinamarca, es consonante con las razones y objetivos por los cuales fue decretado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, desarrollado por el Decreto Legislativo 440 de 2020, por lo que es del caso declararlo ajustado al ordenamiento jurídico.

De igual manera, la legalidad del acto será modulada, en el sentido de indicar que su vigencia sólo se mantendrá mientras perdure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 la Sala Plena, dadas las circunstancias de excepcionalidad, aprobó que una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, sea firmada únicamente por el Magistrado Ponente y la Presidenta de esta Corporación; bajo el entendimiento que el acta de sala plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones que dan origen a la providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

### **RESUELVE:**

**Primero: Declarar** que el Decreto 025 de 22 de marzo 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Puerto Salgar - Cundinamarca, está ajustado al ordenamiento jurídico, siempre y cuando se entienda que la medida de declaratoria de urgencia manifiesta sólo se mantendrá mientras perdure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

**Segundo: Notificar** esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Puerto Salgar - Cundinamarca y al señor Agente Delegado del Ministerio

Público, a través de las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

**Tercero:** Insertar el texto de esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co) para los efectos de publicidad para terceros intervinientes y la sociedad en general.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada

  
**AMPARO NAVARRO LOPEZ**  
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca