

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA SUB-SECCIÓN "C"

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL

Referencia.

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 00661- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 037 de 27 de marzo de 2020

Asunto: resuelve sobre legalidad

Encontrándose vencidos los términos de que trata el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a proferir el fallo dentro del control inmediato de legalidad del **Decreto 037 de 27 de marzo de 2020**, *“Por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del Municipio de Viotá Cundinamarca para la vigencia fiscal 2020, con el fin de atender la emergencia ocasionada por la pandemia del Covid-19”*, dictado por el Alcalde Municipal de Viotá – Cundinamarca -.

ANTECEDENTES

1. Acto administrativo sometido a control.

El Alcalde Municipal de Viotá expidió el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, que en su tenor literal reza:

**“DECRETO No. 037
(MARZO 27 DE 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE VIOTÁ CUNDINAMARCA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020, CON EL FIN DE ATENDER LA EMERGENCIA OCASIONADA POR LA PANDEMIA DEL COVID-19.”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE VIOTÁ CUNDINAMARCA, EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS EN EL DECRETO LEY 111 DE 1996, LEY 136 DE 1994, LEY 1551 DE 2012, ESTATUTO MUNICIPAL DE PRESUPUESTO ACUERDO 20 DE 2014, Y ...

CONSIDERANDO:

- Que el Honorable Concejo Municipal de Viotá Cundinamarca, mediante Acuerdo No. 08 de Noviembre 29 de 2019 aprobó el Presupuesto de la vigencia 2020.
- Que con base en el Acuerdo relacionado en el numeral anterior, el Alcalde Municipal expidió el Decreto N. 067 de 2019 mediante el cual se liquidó el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia 2020.
- Que el Honorable Concejo Municipal mediante Acuerdo 002 de 2020, facultó al Alcalde para poder realizar traslados mediante Decreto, entre sectores de inversión cuando así se requiera.
- Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"
- Que el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.
- Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos."
- Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 de marzo 20 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" del cual destacamos los siguientes artículos:

"(...)

Artículo 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria los actos de apertura. Las Entidades por razón del y como consecuencia la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra acto administrativo no proceden recursos.

Por mismas razones, y en caso de req recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos apertura, siempre y cuando no se haya superado para la presentación ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

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 mitigarlos 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.

Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.

Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. "(...)"

- Que el Alcalde Municipal de Viotá Cundinamarca acogiendo a los lineamientos del Gobierno Nacional en los decretos anteriormente enunciados, expidió el Decreto No. 36 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EM MUNICIPIO DE VIOTÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
- Que con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Alcalde Municipal de Viotá Cundinamarca,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Contra-acredítese el presupuesto de Gastos del Municipio de Viotá Cundinamarca de la vigencia fiscal 2020, en la suma de NOVENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$95.000.000), de los siguientes rubros:

T TOTAL SERVICIO DE DEUDA

T.1 SECTOR

T.1.7 VIVIENDA

T.1.7.1 Amortización

65.000.000 Sgp Propósito General
Forzosa Inversión

T.1.9 TRANSPORTE

T.1.9.1 Amortización

30.000.000 Sgp Propósito General
Forzosa Inversión

ARTÍCULO TERCERO (SIC): Créese el siguiente rubro en el presupuesto de gastos del Municipio de Viotá para la vigencia fiscal 2020:

A.12 PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

A.12.16 Adquisición De Bienes e Insumos para la
Atención de la Población Afectada por
Desastres

ARTÍCULO TERCERO: Acredítese el presupuesto de Gastos del Municipio de Viotá Cundinamarca de la vigencia fiscal 2020, en la suma de NOVENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$95.000.000), así:

A TOTAL INVERSIÓN

A.12 PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

A.12.5 MONITOREO, EVALUACIÓN Y ZONIFICACIÓN DE RIESGO PARA FINES DE PLANIFICACIÓN

A.12.15.1 Instalación y Operación de Sistemas de Monitoreo y Alerta ante Amenazas	5.000.000 Sgp Propósito General Forzosa Inversión
A.12.6 ATENCIÓN DE DESASTRES	
A.12.6.1 Ayuda Humanitaria en Situaciones Declaradas de Desastres – Fondo Gestión Del Riesgo	40.000.000 Sgp Propósito General Forzosa Inversión
A.12.6.2 Recursos Dedicados al Pago Arriendos o a La Provisión de Albergues Temporales – Fondo Gestión del Riesgo	25.000.000 Sgp Propósito General Forzosa Inversión
A.12.16 Adquisición de Bienes e Insumos para la Atención de la población Afectada por Desastres	25.000.000 Sgp Propósito General Forzosa Inversión

ARTÍCULO CUARTO: *Envíese copia del presente Decreto a la Secretaría de Hacienda Municipal.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Viotá Cundinamarca, a los Veintisiete (27) días del mes de Marzo de Dos Mil Veinte (2020).

WILDER GÓMEZ OSORIO
Alcalde Municipal.”

2. Actuación procesal surtida.

El Magistrado sustanciador, mediante auto de 03 de abril de 2020, avocó el conocimiento del presente control de legalidad y, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 del C.P.A.C.A., dispuso correr traslado a la Alcaldía del Municipio de Viotá – Cundinamarca – para que aportara los antecedentes administrativos del Decreto 037 de 27 de marzo de 2020 y se pronunciara sobre la legalidad del mismo. Adicionalmente, se ordenó informar por medio de aviso a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso con el objeto de que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto Ibídem, e igualmente, se dio traslado al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto en el proceso de la referencia.

Vencido el término de traslado, el Alcalde Municipal de Viotá guardó silencio y no aportó documental alguna y, el Ministerio Público allegó el concepto respectivo. No hubo intervenciones ciudadanas.

3. Concepto del Ministerio Público

La Vista Fiscal aseguró en síntesis que el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, cumple con los requisitos de forma y, en relación con los requisitos de fondo precisó que hay conexidad pues las medidas presupuestales ordenadas por el Municipio de Viotá tienen relación directa con el Decreto Legislativo 440 de 2020, que permitió a las autoridades administrativas 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.

Siendo así, a la luz del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que autoriza la realización de traslados presupuestales internos que se requieran siempre y cuando su objetivo sea atender las necesidades y los gastos derivados de la urgencia manifiesta, el Decreto 37 de 2020 tiene como finalidad garantizar el flujo de recursos para atender la crisis generada por la pandemia y los traslados variaron únicamente la destinación del gasto entre los rubros del presupuesto de la entidad.

De otra parte, advirtió que las medidas de reducción y adición presupuestal, contenidas en los artículos 1 y 3 del Decreto 37 de 2020 son necesarias en la medida que la determinación de disminuir unos rubros para adicionar o crear otros, le permiten al Alcalde reunir de manera ágil y oportuna los recursos que requiere para atender las necesidades y gastos derivados en la contención de los efectos de la pandemia. Además, el legislador ordinario ante la declaratoria de urgencia manifiesta autoriza a realizar al ordenador del gasto los traslados presupuestales que se requieran para atender la emergencia, por tal motivo lo dispuesto en el artículo 3 es condición necesaria para la efectividad de la urgencia manifiesta declarada por el Municipio de Viotá.

Finalmente, advirtió que las medidas presupuestales de reducción, adición y traslados contenidas en el Decreto 37 de 2020, son razonables en consideración a que a través de estas el ente territorial busca contar con los recursos para contrarrestar la propagación de la pandemia. Por lo tanto, son idóneas y no desbordan las causas o el ámbito de la declaratoria del estado de excepción, de manera que puede afirmarse que se cumple con el requisito de proporcionalidad. Por los anteriores argumentos, solicitó al Tribunal Administrativo, declarar conforme al ordenamiento jurídico examinado el Decreto 37 de 2020.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se debe ejercer un control inmediato de legalidad respecto de los actos

administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción. Dicha disposición fue replicada casi en su integridad en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que adicionó únicamente la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

En concordancia con lo anterior, se debe precisar que el 25 de enero del año en curso, entró en vigencia la Ley 2080 de 2021, cuyo artículo 27 modificó el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, reiterando en el numeral 7 del mismo, que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, es de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar las disposiciones o normas reglamentarias de carácter general, expedidas por las entidades territoriales del Departamento de Cundinamarca, para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República para conjurar el Estado de Excepción. Sin embargo, en este punto se debe precisar que, aunado a la modificación referida en líneas anteriores, el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, adicionó un párrafo referido al trámite del control inmediato de legalidad adelantado ante los Tribunales Administrativos, así:

“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.** (...)” (Subraya fuera de texto original)*

Atendiendo a la adición introducida por la Ley 2080 de 2021, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por decisión mayoritaria adoptada en sesión de 01 de febrero del año en curso, decidió que las sentencias proferidas en el trámite de control inmediato de legalidad serán discutidas y decididas por la Sala de la Subsección de la que haga parte el Magistrado Ponente.

Así las cosas, la Sección Segunda - Subsección “C” de esta Corporación es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por el Municipio de Viotá.

2. Características del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política en sus artículos 212 a 215, se ocupó de los Estados de Excepción siendo estos los eventos de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica y, precisó que una ley estatutaria regularía las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecería los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos.

Así las cosas, la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reglamentó los Estados de Excepción en Colombia, prescribió una serie de controles que se deben aplicar tanto a los Decreto Legislativos que declaran un Estado de Excepción, como a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mismos. Específicamente, el artículo 20 de la norma en cita dispuso:

“ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. 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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La H. Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, por medio de la cual se analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria *"Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia"*, advirtió que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Ahora bien, a voces del H. Consejo de Estado¹, el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley 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.

¹ Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No.10. Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Así mismo, el Alto Tribunal² se ha ocupado de precisar las características del control inmediato de legalidad, las cuales, ha concretado en los siguientes aspectos:

i) Es un **proceso judicial** cuya competencia se otorgó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, en virtud del cual, se debe examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos. Dada la naturaleza de verdadero proceso judicial, la providencia que resuelva sobre legalidad del acto administrativo, goza de las características de una sentencia judicial.

ii) Es **automático e inmediato**, lo que implica que en el momento en que se expida el acto administrativo, las autoridades competentes deben enviarlo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para que se ejerza el control de legalidad, por lo cual, no se exige su divulgación. El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, precisó la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el respectivo acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

iii) Es **autónomo**, puesto que, la procedencia del análisis de legalidad del acto administrativo dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, no depende del estudio que efectúa la H. Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el estado de excepción y de los Decretos Legislativos que lo desarrollan.

iv) Es **integral**, por cuanto, corresponde al Juez competente examinar el acto administrativo en su forma, lo que implica determinar, por ejemplo, la competencia de la autoridad que expidió el acto, pero también, corresponde analizar los aspectos materiales del acto, tales como, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la proporcionalidad y la necesidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este aspecto, el Máximo Órgano de Cierre³ ha resaltado que *“podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda*

² Entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero; 05 de marzo de 2012, exp.2010-00369-00, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³ CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”.

Significa lo anterior que, la decisión que se adopte, la cual, como se dijo previamente goza de las características de sentencia, tiene efectos de cosa juzgada relativa, pues dado el carácter oficioso del control inmediato de legalidad, no se puede abarcar el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, el acto administrativo puede ser demandado posteriormente en ejercicio de la nulidad simple, siempre que se trate de cargos distintos a los ya analizados.

3. Examen de Legalidad del Decreto 037 de 27 de marzo de 2020.

3.1. Requisitos formales.

Es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo, que se requiere de tres de los elementos que permiten configurar la existencia del acto administrativo como son a saber: el órgano, la voluntad y la forma.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado⁴ ha precisado que *“el órgano, [es] entendido como el ente creador del acto, esto es la entidad estatal que investida de la función administrativa y en ejercicio de sus competencias, emite una manifestación de voluntad consciente, intelectual e intencional, que ajustada a las normas legales y teniendo en cuenta las razones de hecho y de derecho que la determinan, produce efectos jurídicos. Esta manifestación de voluntad de la administración, que cumple con un fin inmediato, se reviste bajo una forma, la cual le permite cumplir con los requisitos y el modo de exteriorizar el acto administrativo; de manera que las formalidades han sido clasificadas en sustanciales y meramente accidentales. Las formalidades sustanciales son aquellas que de estructurarse [su omisión] vician el acto administrativo, tales como el preámbulo, el contenido, los argumentos o razones, la motivación, la parte dispositiva y los recursos procedentes. Contrario sensu, las formalidades accidentales no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto, verbigracia requisitos como fecha, encabezamiento, denominación y firma”.*

Advierte la Sala que el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, fue **expedido por funcionario competente**, puesto que, fue emitido por la Alcaldía Municipal de Viotá, en cabeza de su Alcalde, el doctor Wilder Gómez Osorio, quien profirió la norma Ibídem, en uso de sus facultades constitucionales y legales, concretamente las establecidas en el Decreto Ley 111 de 1996, Ley 136 de 1994 y la Ley 115 de 2012.

⁴ Consejo de Estado - Sección Segunda. Magistrado ponente: César Palomino Cortés. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019). Radicado: 11001-03-25-000-2016-01017-00 - No. Interno: 4574-2016

El Decreto Ley 111 de 1996, “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*”, dispone en su artículo 109 que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.

Por su parte, el artículo 91, Literal D, numeral 1, de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, le otorga a los Alcaldes la función de “*Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo*”. Así mismo, el Acuerdo Municipal 002 de 2020, facultó al Alcalde de Viotá para realizar traslados presupuestales mediante Decreto, entre sectores de inversión cuando así se requiera.

Aunado a lo anterior, se encuentran **satisfechas las formalidades** propias del acto administrativo, pues se observa que el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, contiene debidamente identificada: la fecha de su expedición, el encabezado que determina el objeto del mismo y las facultades con que fue proferido, está suficientemente motivado, consta de una parte resolutive claramente identificable y fue debidamente suscrito por el Alcalde Municipal.

Lo anterior, permite concluir que el acto sometido a control **cumple a cabalidad con los requisitos de forma.**

3.2 Requisitos materiales.

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse a los Decretos Legislativos enunciados en el acto objeto de control, a saber:

El **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, esencialmente se circunscribió a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, precisando que el Gobierno, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución, advirtiendo que se adoptarían mediante Decretos Legislativos, todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo, se dispondría de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Por su parte, en el **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020**, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, argumentando que con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, era necesario permitir que las autoridades administrativas, pudieran 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. Así las cosas, entre otras medidas se dispuso:

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

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

Ahora bien, en el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, la Alcaldía Municipal de Viotá dispuso principalmente lo siguiente:

- i) Contracreditó el presupuesto de gastos del Municipio de la vigencia fiscal 2020, en \$95.000.000, del sector vivienda y transporte – servicio de deuda -.
- ii) Creó el rubro de “Atención y prevención de desastres” en el presupuesto de gastos del Municipio en la vigencia fiscal 2020.
- iii) Acreditó el presupuesto de gastos del Municipio en la vigencia fiscal 2020, en la suma de \$95.000.000, destinados a la prevención y atención de desastres.

3.2.1. Conexidad

Sobre el elemento de la conexidad, el H. Consejo de Estado⁵ ha indicado que *“se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”*. Se debe entonces efectuar un análisis material del Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

⁵ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 24 de mayo de 2016, Radicado No.11001031500020150257800. CP.: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Ver también, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No.10. Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Siendo así, se advierte que de conformidad con lo establecido en el artículo 91, literal D, numeral 1° de la Ley 136 de 1994, es deber del Alcalde y en general de toda la administración municipal servirle a la comunidad, garantizar la efectividad sus derechos, velar por la protección de la vida y demás bienes de las personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar las situaciones de desastre, calamidad y emergencia que afectan a las personas residentes en los municipios.

Como se indicó previamente, el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, se circunscribió a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica teniendo en cuenta aspectos económicos y de salud pública, aspecto último frente al cual se consideró que la pandemia por el nuevo coronavirus Covid-19, es una emergencia sanitaria y social mundial que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas debido a la alta tasa de contagios y los costos que ello representa. Como argumentos justificativos de la declaratoria de estado de emergencia, el Gobierno Nacional anotó:

*(...)Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no **sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país**, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la **adopción de parte de todas las entidades del Estado** y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de **garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.***

(...)

*Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia **se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos**, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la **posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios (...)**” (Subraya fuera de texto original)*

Resulta imperativo anotar que la H. Corte Constitucional en juicio de control de constitucionalidad del Decreto 417 de 2020, a través de la sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020, con Ponencia del Dr. José Fernando Reyes Cuartas, declaró exequible el referido Decreto Legislativo, al considerar esencialmente que no solo satisfizo los presupuestos formales sino los materiales, en tanto, el Gobierno nacional acreditó la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, advirtiendo entonces que la misma no podía ser conjurada con el ejercicio de las atribuciones ordinarias con que cuenta el ejecutivo, pues estas resultaban a todas luces insuficientes para actuar con la inmediatez requerida en diversos ámbitos, tales como, atender la calamidad sanitaria o los efectos negativos en el orden económico y social.

Sobre el particular, la Alta Corte consideró que hubo un desbordamiento de la capacidad institucional para enfrentar la actual coyuntura, que al impactar diversos ámbitos simultáneamente, hacían exigible respuestas de la mayor contundencia, inmediatez y eficacia para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

De otra parte, con el **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020**, se desarrolló el Decreto de declaratoria de estado de emergencia y, en consecuencia, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal *“con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia”*, advirtiendo la necesidad de *“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 (...).”*

Este Decreto Legislativo que fue expedido en desarrollo de estado de emergencia estableciendo medidas en materia de contratación estatal, fue igualmente declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-162 de 04 de junio de 2020, M.P.: Dr. Alejandro Linares Cantillo, tras considerar que cumple los requisitos formales y materiales, y por consiguiente, se ajusta al ordenamiento constitucional vigente.

El Máximo Tribunal Constitucional puso de presente que si bien en el ordenamiento jurídico ordinario existe la contratación por “urgencia manifiesta”, y que la misma se presenta justamente cuando se configuran situaciones relacionadas con los estados de excepción, las disposiciones sobre el particular no son suficientes y adecuadas, por el contrario, la norma prevista en el Decreto Legislativo 440 de 2020, señala que la motivación que se exige para declarar dicho estado de urgencia manifiesta, opera de pleno derecho, es decir, sin necesidad de argumentación adicional por parte del operador jurídico, reduciendo la carga de motivación que las entidades estatales deben realizar ante el contexto de la pandemia, lo cual, facilita la toma de decisiones de manera ágil y celeré.

En consideración a lo anterior, la Corte estimó que los mecanismos que buscan permitir a las entidades adelantar procedimientos ágiles y expeditos, ante la urgencia generada por la pandemia por Covid-19, son medidas necesarias para superar o mitigar los efectos de la crisis, tanto fáctica como jurídicamente, sin embargo, no puede ir más allá de lo necesario para la atención de la emergencia y no podrán entenderse como de carácter indefinido.

Teniendo en cuenta lo anterior, y habiéndose declarado previamente la urgencia manifiesta en el Municipio de Viotá – a través del Decreto 036 de 2020 -, el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, en efecto, se expidió con el

propósito de fortalecer la prevención y atención de desastres en su Jurisdicción, a través de la destinación de recursos necesarios para el monitoreo, evaluación y zonificación de riesgos con fines de planificación, el otorgamiento de ayuda humanitaria, pago de arriendos o provisión de albergues y adquisición de bienes e insumos para la población afectada a través del Fondo de gestión del riesgo.

Se debe anotar que el artículo 7 del Decreto 440 de 2020, prescribió que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente. Así las cosas, y teniendo en cuenta que en el Municipio se declaró previamente la urgencia manifiesta, a la luz del parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se autoriza la realización de traslados presupuestales requeridos para atender dicha urgencia manifiesta, por lo tanto, resulta necesario concluir que la norma objeto de control **guarda conexidad directa con las disposiciones de rango superior que pretende desarrollar.**

Ciertamente, la orden de traslados presupuestales que se requieren dentro del presupuesto de la entidad, no es caprichosa, pues responde a *i)* la necesidad de prevenir y mitigar la propagación de la pandemia en el Municipio y, *iii)* desarrolla los propósitos, directrices u órdenes, establecidas en los Decretos Legislativos 417 y 440 dictados por el Presidente de la República, con el ánimo de conjurar el Estado de excepción de emergencia Económica, Social y Ecológica y los que por demás, fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional al advertirse acordes con el ordenamiento jurídico vigente.

3.2.2. Proporcionalidad.

A voces de la H. Corte Constitucional⁶, en el juicio de control de legalidad, *“la proporcionalidad hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar”*. Valga decir entonces que la proporcionalidad es la razonabilidad que debe mediar entre los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y la medida de excepción.

Al respecto, resulta oportuno traer a colación los criterios que han sido acogidos por la H. Corte Constitucional⁷ para considerar, que una medida de estado de excepción responde al principio de proporcionalidad, los cuales, son a saber: (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías.

⁶ Sentencia C-179/94. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁷ Sentencia C-070 de 2009. M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Las anteriores características, que son propias de la declaratoria del Estado de Excepción, se pueden extrapolar al análisis concreto y a partir de ellas, resulta forzoso concluir que las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal de Viotá en desarrollo de los Decretos Legislativos del estado de excepción **son a todas luces proporcionales.**

En primer lugar, fue el mismo Gobierno Nacional quien expresamente autorizó a los entes territoriales a acudir a la figura de la urgencia manifiesta para adquirir el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, la cual, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, permite hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, **con el objetivo de atender las necesidades y gastos propios para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus**, es decir, no se trata de una medida caprichosa, arbitraria o excesiva frente a lo decidido por el Presidente en relación con la lucha frente a la propagación y contención del Covid-19.

Evidentemente, esta resulta ser una medida apta para contribuir con la mitigación de la emergencia declarada en la Nación, como quiera que, permite facilitar la consecución de presupuesto necesario, garantizando el flujo de recursos para atender la crisis generada por la pandemia, de forma más ágil y expedita.

Además, las finalidades antes anotadas no pueden ser satisfechas a través de mecanismos ordinarios de mayor agilidad, debido a la prontitud con que se requiere atender y prevenir los efectos de la pandemia y de esta manera, conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Así mismo, las medidas adoptadas no menoscaban derechos ciudadanos, por el contrario, propenden por cumplir con los fines impuestos a las autoridades públicas en la Constitución Política a favor de estos, puesto que, se está trasladando el presupuesto del servicio a la deuda en materia de vivienda y transporte, es decir, no se disminuye rubros destinados a la población sino presupuesto designado al pago que debe hacer la entidad territorial para atender obligaciones que ha adquirido en dichas áreas.

3.2.3. Necesidad

La necesidad implica *“que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción”*⁸.

Siendo así, debe la Sala analizar las medidas adoptadas en el Decreto 029 de 25 de marzo de 2020, para determinar si son indispensables para conjurar

⁸ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014 - Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA).

el estado de emergencia en el Municipio, atendiendo a los parámetros fijados en los Decretos Legislativos de excepción.

El Decreto Ibídem ordenó traslados presupuestales, en los términos citados textualmente el acápite previo. Sobre el particular, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, establece:

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

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

El Alcalde de Viotá dispuso que, como consecuencia de la urgencia manifiesta declarada, conforme a lo autorizado por la Ley, el Municipio podrá efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para la atención y prevención de desastres derivados de la pandemia por Covid-19.

Así las cosas, en primer lugar, se dispuso contra-acreditar, del servicio a la deuda en materia de vivienda, un total de \$65.000.000, es decir, se resolvió restarle a la apropiación inicial del gasto destinado a vivienda, la cantidad referida con el propósito de trasladarla. Lo propio se ordenó respecto del gasto destinado a transporte, en la suma de \$30.000.000, para un total de \$90.000.000.

Ese capital fue acreditado al rubro denominado “Atención y Prevención de desastres” - creado igualmente en el decreto bajo examen -, es decir, se sumó a tal rubro el valor trasladado de las partidas descritas en el párrafo anterior. Los \$90.000.000 que fueron trasladados, se destinaron así:

- \$5.000.000: para la instalación y operación de sistemas de monitoreo y alerta ante amenazas
- \$40.000.000: para atender ayuda humanitaria en situaciones declaradas de desastres.
- \$25.000.000: destinados al pago de arriendos o a la provisión de albergues temporales.

- \$25.000.000: destinados a la adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres.

Visto lo anterior, se debe resaltar que el artículo 42 *Ibídem*, establece 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. Al respecto, la H. Corte Constitucional en **sentencia C-772 de 1998**, señaló que habilitar a las autoridades administrativas para efectuar los traslados presupuestales internos, **en nada contraría el ordenamiento superior**, pues de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, **cuando se trata de este tipo de traslados, simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección** (rubros presupuestales de una misma entidad).

Por consiguiente, los traslados presupuestales antes descritos, se advierten necesarios, en tanto están encaminados a contener, mitigar y superar la emergencia sanitaria, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, declarado exequible a través de sentencia C-162 de 2020.

4. Conclusión.

Dicho lo anterior y revisado el **Decreto 037 de 27 de marzo de 2020**, la Sala considera que el mismo se encuentra **ajustado al ordenamiento jurídico** por cuanto, de una parte, siguió los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, esto es, bajo el amparo del estado de excepción y, de otra, está subordinado a los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, sin ir más allá de su contenido y los que por demás, en lo relativo al asunto bajo estudio, fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional al advertirse igualmente acordes con el ordenamiento jurídico vigente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, por intermedio de la Subsección “C” de la Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

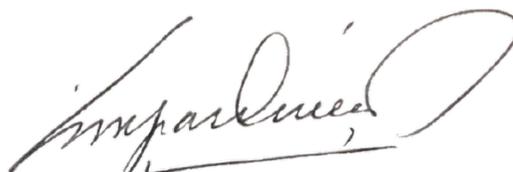
PRIMERO.- DECLÁRASE ajustado a derecho el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del Municipio de Viotá Cundinamarca para la vigencia fiscal 2020, con el fin de atender la emergencia ocasionada por la pandemia del Covid-19”*, proferido por el Alcalde Municipal de Viotá – Cundinamarca -, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Sección Segunda – Subsección “C” de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Viotá – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante este Despacho, misma que debe ser igualmente comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado por la Sala en Sesión de la fecha No.16



CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL



AMPARO OVIEDO PINTO



SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA