

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., Ocho (08) de junio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**

**Referencia.**

Expediente: No.25000 23 15000- **2020- 00506- 00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 029 de 25 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 029 de 25 de marzo de 2020**, “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Yacopí – Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, dictado por el Alcalde Municipal de Yacopí – Cundinamarca -.

**ANTECEDENTES**

**1. Acto administrativo sometido a control.**

El Alcalde Municipal de Yacopí expidió el Decreto 029 de 25 de marzo de 2020, que en su tenor literal reza:

**“DECRETO N°029  
(25 DE MARZO DE 2020)**

**“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE YACOPI CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE YACOPI — CUNDINAMARCA**

*En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales, especialmente las establecidas en los artículos 2°, 29, 209. 315, numeral 3, de la Constitución Política; artículo 91, Literal D, numeral 1, de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012; artículos 24.42 y 43 de la Ley 80 de 1993, Decretos nacionales relacionados con la declaratoria de emergencia, demás normas complementarias y,*

**CONSIDERANDO**

*Que el Artículo 2° de la Constitución Política Nacional consagra que:*

*'Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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'.*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 315, numeral 3° de la Constitución Política y 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 este municipio.*

*Que como es hecho notorio y de público conocimiento, el COVID -19 ("Coronavirus"), es un virus que viene generando una epidémica con graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, el cual a la fecha ya ha causado la pérdida de miles de vidas en todo el mundo.*

*Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional, se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que (i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y (ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.*

*Que ante la identificación del nuevo Coronavirus COVID 19 desde el 7 de enero de 2020, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional- ESPII por parte de la Organización Mundial de la Salud - OMS.*

*Que el pasado 11 de marzo de 2020, Tedros Adhanom, director de la Organización Mundial de la Salud, declaró y calificó a dicho virus como "PANDEMIA", lo cual implica el que se trata de una enfermedad epidémica que se extiende en varios países del mundo de manera simultánea.*

*Que dicha Organización, subrayó en declaración del pasado 11 de marzo, que el número de casos de coronavirus fuera de la República de China aumentó 13 veces y que el número de países afectados se triplicó en las últimas dos semanas.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que mediante Circular 20 del 16 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, se determinó ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media para retomar las actividades educativas a partir del 20 de abril de 2020.*

*Que con el propósito de garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, se debe garantizar la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos.*

*Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales.*

*Que el Presidente de la Republica, mediante el 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*

*Que el Presidente de la Republica, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, "imparte(n) instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19'*

*Que el Departamento de Cundinamarca, expidió los Decretos No.137 del 12 de marzo de 2020 y el 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento, respectivamente; todo en torno a contener y generar las herramientas administrativas necesarias para la contención, manejo y respuesta ante la crisis generada por la pandemia.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No.00470 de fecha 20 de marzo de 2020, a través de la cual "adoptan medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y cierre parcial de actividades de centros vida y centros dio".*

*Que conforme la Carta Política:*

*"El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizara los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia".*

*Que la cifra de afectados, conforme los reportes oficiales emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, sigue en ascenso al día de hoy.*

*Que a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, así como a los del Gobierno Departamental, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas a las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía presenta coma consecuencia de la grave situación generada por la pandemia.*

*Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19 y el mantenimiento del orden público." Que en el artículo primero del Decreto, ordena el aislamiento obligatorio a todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las 00:00 horas del día martes 25 de marzo de 2020, hasta las 00:00 horas del día lunes 13 de abril de 2020. Que el artículo segundo ibídem ordena a los Gobernadores y Alcaldes, adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.*

*Que en rueda de prensa, del día 21 de marzo de 2020, el Presidente de la República, acompañado por la Alcaldesa de Bogotá y el Gobernador de Cundinamarca, dispusieron ampliar en 1 día el*

*simulacro decretado para unificarlo con la Cuarentena Nacional por la vida, decretada por el Presidente de la Republica; con el fin de tomar acciones y medidas coordinadamente.*

*Que es necesario seguir implementando alternativas administrativas que doten a la administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera legal, ágil, eficiente, pertinente y oportuna, atender las necesidades de la comunidad Yacopicense y generar respuestas inmediatas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia.*

*Que la Ley 80 de 1993, regula en sus artículos 42 y 43 que:*

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

**ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.** *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta. Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.*

*Que el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2006 de la Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera, dentro del Expediente número 14275, sobre la urgencia manifiesta consideró:*

*"se observa entonces cómo la normativa regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclaman una actuación inmediata de la administración; con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción; o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos consecutivos de fuerza mayor o desastres, cualquier otra circunstancia similar que tampoco de espera en su solución; de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio o selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos a largo lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia*

*obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”.*

*Que el Decreto 1082 de 2015 establece al respecto que:*

*Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.*

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

*Que mediante el Decreto Nacional N°440 de 2020, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.*

*Que mediante Circular No.06 del 19 de marzo del año en curso, el Contralor General de la República, ha reconocido la figura de la Urgencia Manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.*

*Que deben tomarse medidas en forma urgente, por tanto, el Alcalde Municipal de Yacopí, requiere de amplias facultades para lograr conjurar la crisis y evitar mayores consecuencias, lo cual puede hacerlo a través de la implementación inmediata de compras de bienes y adquisición de servicios necesarios en procura de atender de manera oportuna las necesidades básicas que genera la presente situación de emergencia.*

*Que se hace necesario en el presente inmediato—y eventualmente en el futuro mediano, conforme el desarrollo del fenómeno- disponer de bienes servicios tanto genéricos como especializados, para facilitar el desarrollo e implementación de actividades de contención y atención en medio de la crisis sanitaria y social, actividades para las cuales se requiere contar con, entre otros: i) Servicios de aseo y fumigación, ii) Kits de aseo y desinfección, iii) Abastecimiento de mercados y alimentación para los adultos mayores, personas y/o familias en estado de desprotección iv) Insumos, químicos, bienes o elementos para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios en el municipio.*

*Que la atención de tales situaciones por obvias razones, por su externalidad, imprevisibilidad y hasta ahora científica irresistibilidad, requieren de inversiones y gastos que consecuentemente no se encontraban previstos.*

*Que las circunstancias, hechos y condiciones fácticas y jurídicas antedichas, autorizan por Ley al jefe o representante legal de la entidad, en este caso al Alcalde del Municipio, para hacer la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, con el fin de atender las necesidades apremiantes de la comunidad, evitando un perjuicio mayor.*

*Que inmediatamente después de celebrados los estrictamente necesarios contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes de la actuación y de los gastos propios de la urgencia manifiesta, deberán ser remitidos*

al ente de control fiscal de la Jurisdicción y se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Que tanto el Estado como los particulares deben 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, y, la intervención del Estado a través del Municipio como contratante, permiten garantizar la mejor optimización de la distribución de los bienes de primera necesidad, y procura evitar la generación de fenómenos de acaparamiento y especulación de precios.

Que de conformidad con lo expuesto en los numerales anteriores, se encuentran reunidos los presupuestos de hecho y de derecho suficientes para proceder a declarar la urgencia manifiesta.

Que es compromiso principal de la Administración "**Yacopí en Acción Renovadora**", el cuidado y protección de la comunidad Yacopicense.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde municipal de Yacopí, Cundinamarca.

### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO. URGENCIA MANIFIESTA.** Declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Yacopí, Cundinamarca, para a través de ella, atender de manera eficaz e inmediata la situación de emergencia presentada y calamidad declarada por la Nación y el Departamento, reconocida por la ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD, con ocasión de la pandemia "CORONAVIRUS COVID 19".

**ARTÍCULO SEGUNDO. CONTRATACIÓN.** Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas las cuales demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense los contratos que por su naturaleza y objeto, resulten estrictamente necesarios para atender la emergencia, a través de la adquisición y suministro de bienes y/o servicios destinados a la atención de la comunidad procurando evitar la propagación de la pandemia, así como prestar el apoyo necesario a los grupos de atención y prevención Hospitalaria, profesionales de la salud, enfermeros, etc., mientras es superada la emergencia presentada

**PARÁGRAFO.** Sin necesidad de acudir a los procesos públicos precontractuales de licitación, selección abreviada o concurso público, según lo establecido en el numeral 1 literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y con el fin de superar la URGENCIA MANIFIESTA declarada mediante el presente acto administrativo, podrán celebrarse solamente los contratos relacionados con los siguientes objetos:

- Contrato de Compraventa y/o Suministro de elementos sanitarios, higiénicos, farmacéuticos y de aseo tales como — a título enunciativo- tapabocas, jabones líquidos, gel antibacterial, jabones en pasta, alcohol hospitalario, gases medicinales y guantes.
- Contrato de Compraventa y/o Suministro de abarrotes, víveres, alimentos, agua potable, y demás elementos nutricionales con destino prioritario a los adultos mayores, personal médico, miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia.
- Adquisición de Insumos, químicos, bienes o elementos para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios en el municipio.

**ARTÍCULO TERCERO. TRASLADOS PRESUPUESTALES.** Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, conforme a lo autorizado por la Ley, el Municipio podrá efectuar los traslados

*presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.*

**PARÁGRAFO.** *Una vez expedidos los Certificados de Disponibilidad Presupuestal, se requiere a los funcionarios involucrados en el trámite pre-contractual y contractual proceder de inmediato a realizar los trámites conforme a los artículos 24, 41 a 43 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 Artículo 2° Numeral 4° literal a).*

**ARTÍCULO CUARTO. CONTROL DE LA CONTRATACION DE URGENCIA.** *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Departamental, para que se pronuncie sobre ellos, dentro de la oportunidad establecida en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

**ARTÍCULO QUINTO. REMITIR** *copia del presente Decreto a la Secretaría de Gobierno, Desarrollo Social, - Coordinación de Salud Pública - a la Inspección de Policía, al Comandante de Policía de Yacopí, Cundinamarca, a la Personería Municipal y en general, a todas las entidades y autoridades públicas del municipio para los fines pertinentes.*

**ARTÍCULO SEXTO. COMUNICAR** *a la ciudadanía, público en general y a las diferentes autoridades del Municipio, el contenido y alcance del presente Decreto a través de los diferentes medios de comunicación existentes en el Municipio, en especial la emisora local y fijar el presente Decreto en lugar visible de las diferentes dependencias de la administración Municipal, así como en los medios electrónicos de uso y competencia del municipio.*

**ARTÍCULO SEPTIMO.** *En cumplimiento de lo regulado en el artículo 3° del Decreto Nacional N° 418 DE 2020, envíe copia al Ministerio del Interior De la Republica de Colombia, para los fines propios de su competencia*

**ARTÍCULO OCTAVO:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

### **COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en el Municipio de Yacopí, Cundinamarca, el Veinticinco (25) de Marzo de 2020.”**

## **2. Actuación procesal surtida.**

El Magistrado sustanciador, mediante auto de 02 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 Yacopí – Cundinamarca – para que aportara los antecedentes administrativos del Decreto 029 de 25 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 Yacopí presentó escrito defendiendo la legalidad del Decreto 029 de 25 de marzo de 2020 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 029 de 25 de marzo de 2020, cumple con los requisitos de forma y, en relación con los requisitos de fondo precisó que satisface el elemento de la conexidad. Sin embargo, anotó que no existe la justificación suficiente para concluir la necesidad de que los tres objetos contractuales a los que se refiere el parágrafo del artículo 2 del Decreto 029 de 2020, sean los que en realidad requiere el Municipio para atender la crisis de salud pública y social generada por la pandemia por COVID-19.

En tal sentido, afirmó que la ausencia de los antecedentes administrativos del Decreto 029 de 2020, que el Alcalde omitió remitir al Tribunal impide saber por ejemplo, i) cuál era el inventario de elementos sanitarios, higiénicos, farmacéuticos y de aseo del centro hospitalario del municipio que impone celebrar toda clase de contratos de compraventa y suministro cuyo objeto es meramente “enunciativo” y, ii) no puede determinarse cuáles son los demás elementos nutricionales que se pretenden adquirir o las razones fácticas o jurídicas por las cuales el municipio debe asumir las provisiones alimentarias de los miembros de la fuerza pública, las autoridades militares, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia. Manifestó que no se puede pasar por alto que para el momento de la expedición del Decreto sub iudice ningún servidor público había perdido su empleo, ni el Estado había dejado de pagar su remuneración, por lo cual realizar dichos contratos no resulta necesario si lo que se busca es atender la crisis generada por la pandemia.

Aunado a lo anterior, consideró la Vista Fiscal que el Alcalde generó una autorización para contratar “*Insumos, químicos, bienes o elementos*” con el fin de garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio, sin que en el expediente obre siquiera un criterio identificador de cuáles son esos insumos, químicos, bienes o elementos que se pretende adquirir. Al respecto, resaltó que el COVID-19 es la causa que motiva la declaratoria de la urgencia manifiesta, no obstante, si bien la pandemia es un hecho notorio, ello no significa que la selección de los objetos contractuales quede per se justificada y que baste invocar el coronavirus para que un Alcalde quede autorizado para realizar todo tipo de contratos.

En vista de lo anterior, solicitó la nulidad de las expresiones “-a título enunciativo-”; “y demás elementos nutricionales”; “miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de

*emergencia”; y, “Adquisición de Insumos, químicos, bienes o elementos para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios en el municipio”* contenidas en el parágrafo del artículo 2 del Decreto 29 de 2020.

De otra parte, consideró que ninguna de las otras medidas del acto administrativo afectan el ejercicio de derechos y, por el contrario, contribuyen a la mitigación de la calamidad que motivó la declaratoria del estado de excepción, razón por la cual, las encontró proporcionales para alcanzar los objetivos de la declaratoria del estado de excepción, esto es, evitar y contener la propagación de la pandemia del coronavirus, por lo tanto, solicitó se declare conforme al ordenamiento jurídico examinado el resto del articulado del Decreto Ibídem.

#### **4. Intervención de la Alcaldía Municipal de Yacopí**

El Alcalde del Municipio precisó que a la fecha de expedición del Decreto 029 de 2020, no se habían presentado casos de Coronavirus en Yacopí, sin embargo, consideró necesario declarar la Urgencia Manifiesta, con el fin de facilitar la contratación estatal, en aras de obtener insumos y servicios para superar la emergencia sanitaria del COVID-19, en un tiempo mínimo e inmediato, ya que la misma es inminente y creciente en el Municipio, el Departamento y la Nación, requiriendo preparación para enfrentarla, contenerla y superarla.

Como defensa de la legalidad del Decreto Ibídem, el Alcalde de Yacopí advirtió que el Municipio, como ente territorial, es el competente para tomar las decisiones ajustadas a la normatividad legal colombiana, para expedir los actos administrativos en su territorio, en aras de prevenir, contener y mitigar, los efectos de la pandemia del coronavirus, amparado en primer lugar, en la Declaratoria del Estado de Excepción, en segundo lugar, en las autorizaciones dadas por el Gobernador de Cundinamarca, en tercer lugar, en los hechos extraordinarios de la existencia y declaratoria de brotes y enfermedad del Coronavirus COVID-19 a nivel internacional, nacional y regional, y en cuarto lugar, lo autorizado por el ordenamiento jurídico y por la jurisprudencia en materia de contratación estatal - bajo la figura de Urgencia Manifiesta -, siendo éstas las bases fundamentales para expedir el Decreto 029 del 25 marzo 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, el numeral 14 del artículo 151 establece 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 y, en consecuencia, a luz del numeral 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena de esta Corporación es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por el Municipio de Yacopí.

## **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 Estado<sup>1</sup>, 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.

Así mismo, el Alto Tribunal<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 Cierre<sup>3</sup> 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 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 029 de 25 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 Estado<sup>4</sup> 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*

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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

*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 029 de 25 de marzo de 2020, fue **expedido por funcionario competente**, puesto que, fue emitido por la Alcaldía Municipal de Yacopí, en cabeza de su Alcalde, el doctor Wilkinson Alfonso Florido Álvarez, quien profirió la norma *Ibidem*, en uso de sus facultades constitucionales y legales, concretamente las establecidas en los artículos 2, 29, 209, 315 numeral 3, de la Constitución Política; artículo 91, Literal D, numeral 1, de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Los artículos constitucionales referidos prescriben que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, así mismo, que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y, que es una de las atribuciones de los Alcaldes, *“dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)”*. 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”*. De igual forma, los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, brindan la potestad de acudir a la figura de la urgencia manifiesta a través de acto administrativo motivado.

Aunado a lo anterior, se encuentran **satisfechas las formalidades** propias del acto administrativo, pues se observa que el Decreto 029 de 25 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, fue publicado - sin que sea requisito necesario para efectuar el control inmediato de legalidad - 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 4. Utilización de los Instrumentos de agregación de demanda. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, **las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.***

*(...)*

*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 029 de 25 de marzo de 2020, la Alcaldía Municipal de Yacopí dispuso principalmente lo siguiente:

- i) Declarar la urgencia manifiesta.
- ii) Disponer la celebración de contratos que, por su naturaleza y objeto, resulten estrictamente necesarios para atender la emergencia, los cuales estarán relacionados únicamente con los objetos expresamente señalados en el párrafo del artículo 2 del Decreto Ibídem.
- iii) Efectuar los traslados presupuestales que se requieren dentro del presupuesto de la entidad.
- iv) Una vez celebrados los contratos respectivos, enviarlos junto a los antecedentes administrativos, a la Contraloría Departamental.
- v) Remitir copia del Decreto a todas las entidades y autoridades del Municipio, así como, al Ministerio del Interior.
- vi) Comunicar el Decreto a la ciudadanía, al público en general y a las autoridades del Municipio.

### 3.2.1. Conexidad

Sobre el elemento de la conexidad, el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> 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 029 de 25 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.

Siendo así, se advierte que el Artículo 2 de la Constitución Política consagra como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Igualmente, prescribe que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

De conformidad con lo establecido en los artículos 315, numeral 3° de la Constitución Política y 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

---

<sup>5</sup> 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.

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** (...)*

*Que con el propósito de **generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población**, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, **se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad**, de tal forma que la 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.***

*(...)*

*Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, **el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.** (...)*  
(Subraya fuera de texto original)

Adicionalmente, 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 (...)**”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Alcalde Municipal de Yacopí, aseguró que el Decreto 029 de 25 de marzo de 2020, en efecto, se expedía con el propósito de garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, así como, la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos, toda vez que, pese a los esfuerzo del Gobierno Nacional y Departamental, aún subsistía la grave situación generada por la pandemia.

Por consiguiente, a la luz de las funciones de orden constitucional atribuidas al Alcalde de todo Municipio, y atendiendo a las medidas adoptadas por el Presidente a través de los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, el Alcalde Municipal consideró que bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, era viable declarar la urgencia manifiesta para la implementación inmediata de compras de bienes y adquisición de servicios necesarios, para continuar con su estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el "Coronavirus COVID-19", advirtiendo en todo caso que, la atención de tales situaciones dada su imprevisibilidad y hasta ahora científica irresistible, requieren de inversiones y gastos que consecuentemente no se encontraban previstos.

Así las cosas, al cotejar el contenido de las normas constitucionales y los Decretos Legislativos que sirvieron de sustento para la expedición del Decreto 029 de 25 de marzo de 2020, con la justificación expuesta por el Alcalde de Yacopí al proferir el mismo, resulta necesario concluir que la norma objeto de control **guarda conexidad directa con las disposiciones de rango superior que pretende desarrollar**.

Ciertamente, la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuente disposición de celebración de contratos que, por su naturaleza y objeto, resulten estrictamente necesarios para atender la emergencia, así como, 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 la propagación de la pandemia en el Municipio que, pese a que para la fecha no contaba con casos de Coronavirus, es una de las estrategias gubernamentales frente al Covid-19, pues no solo se busca mitigar el contagio sino prevenirlo y, *iii)* desarrolla los propósitos, directrices u órdenes,

establecidas en los Decretos Legislativos 417 y 440 dictados por el Presidente de la República, en los que, con el ánimo de conjurar el Estado de excepción de emergencia Económica, Social y Ecológica, se adoptaron medidas tales como, la adopción temporal de mecanismos ágiles y expeditos de contratación.

### 3.2.2. Proporcionalidad.

A voces de la H. Corte Constitucional<sup>6</sup>, 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 Constitucional<sup>7</sup> 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.

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 Yacopí 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 a la luz de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, **con el objetivo de 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.

A lo largo del texto se ha insistido en que el objetivo del Decreto 029 de 25 de marzo de 2020, se circunscribe en garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, así como, la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos, a través de la declaratoria de urgencia manifiesta, lo cual permite establecer mecanismos más ágiles y expeditos de contratación.

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

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

Evidentemente, esta resulta ser una medida apta para contribuir con la mitigación de la emergencia declarada en la Nación, no solo porque garantiza la consecución más rápida de bienes y servicios, sino porque, como bien lo precisara el citado Alcalde, el que el Municipio actúe como contratante permite garantizar la mejor optimización de la distribución de los bienes de primera necesidad y puede ayudar a evitar generación de fenómenos de acaparamiento y especulación de precios.

Adicionalmente, las finalidades antes anotadas no pueden ser satisfechas a través de mecanismos ordinarios de contratación, tales como la licitación pública, debido a la prontitud con que se requieren los bienes y servicios necesarios para conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en contraposición con los largos términos que requiere un trámite licitatorio. Además, 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.

### 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”*<sup>8</sup>.

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

#### - ***Declaratoria de Urgencia Manifiesta.***

Los artículos 1 y 3 del Decreto Ibídem establecieron la declaratoria de urgencia manifiesta y la orden de efectuar traslados presupuestales, en los términos citados textualmente el acápite previo.

Sobre la figura de la urgencia manifiesta 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*

---

<sup>8</sup> 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).

*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)

Así las cosas, el Decreto 440 de 2020, prescribió que como consecuencia de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales, lo que a la luz del artículo 42 citado, los habilita realizar para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus.

Corolario de lo anterior, es que los hechos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta por parte del Municipio de Yacopí, se entienden debidamente acreditados y, la medida adoptada, se considera ciertamente orientada a prevenir el Covid-19, pues se repite, a la fecha de expedición del acto administrativo no había casos reportados de la enfermedad en dicha Jurisdicción, de manera que la declaratoria de urgencia manifiesta se revela necesaria para los fines preventivos propuestos, puesto que, se justifica en la necesidad inmediata de continuar suministrando bienes y servicios, para conjurar la situación excepcional que afecta al País. Y además como medida preventiva.

Se debe precisar que el Decreto 440 de 2020, prescribió que las entidades territoriales, deben preferir la compra de los bienes y servicios que están disponibles en la Tienda Virtual del Estado colombiano – Colombia Compra Eficiente, que pone a su disposición, elementos de características técnicas uniformes como, por ejemplo, el alcohol, algodón, bolsas, gel antibacterial, guantes, jabón, toallas para manos, limpiadores, entre otros.

Sin embargo, la Sala entiende que esta facultad es potestativa, por lo que, los entes territoriales no se encuentran obligados a acudir como primera opción a este mecanismo, ya que, el Decreto Legislativo lo expone como un supuesto de preferencia. Al analizar las condiciones sociales y geográficas de Yacopí, es posible hacer una inferencia lógica que permite establecer que se trata de un Municipio de acceso remoto que seguramente no cuenta con las mismas oportunidades tecnológicas que una cabecera Municipal o un Distrito, por ende, se entiende suficientemente justificado que la referida Jurisdicción opte por hacer uso de la contratación directa a través de la declaratoria de urgencia manifiesta y no pretenda acceder a los bienes y

servicios mediante el uso de plataformas tecnológicas como lo es Colombia Compra Eficiente.

De otra parte, el Alcalde de Yacopí dispuso que, durante la vigencia de la urgencia manifiesta, conforme a lo autorizado por la Ley, el Municipio podrá efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.

Sobre el particular, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, 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).

- ***De los contratos a celebrar como consecuencia de la urgencia manifiesta.***

El artículo 2 del Decreto objeto de control prescribe que, como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta, se pueden celebrar los contratos que por su naturaleza y objeto, resulten estrictamente necesarios para atender la emergencia, y al respecto, en el parágrafo del artículo en cita se delimitó dicha potestad advirtiendo que sin necesidad de acudir a los procesos públicos precontractuales de licitación, selección abreviada o concurso público, según lo establecido en el numeral 1 literal f) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, podrán celebrarse solamente los contratos relacionados con los siguientes objetos:

- Contrato de Compraventa y/o Suministro de elementos sanitarios, higiénicos, farmacéuticos y de aseo tales como - a título enunciativo- tapabocas, jabones líquidos, gel antibacterial, jabones en pasta, alcohol hospitalario, gases medicinales y guantes.
- Contrato de Compraventa y/o Suministro de abarrotes, víveres, alimentos, agua potable, y demás elementos nutricionales con destino prioritario a los adultos mayores, personal médico, miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia.

- Adquisición de Insumos, químicos, bienes o elementos para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios en el municipio.

Visto lo anterior, y como lo advirtiere la Sala al estudiar un control de legalidad con los mismos contornos fácticos que el presente<sup>9</sup>, con fundamento en la Declaratoria de Urgencia Manifiesta, el Alcalde municipal de Yacopí, dispuso la celebración de contratos que por su naturaleza y objeto, **resulten estrictamente necesarios para atender la emergencia**, a través de la adquisición y suministro de bienes e insumos destinados a la atención de la comunidad, con destino prioritario a los adultos mayores, personal médico, miembros de la fuerza pública, autoridades militares, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia, todo con el fin de evitar la propagación de la pandemia.

Así las cosas, los tres objetos contractuales antes descritos, que se suscribirán en la modalidad de contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta, se encuentran ajustados a derecho, 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.

Ahora bien, en cuanto al Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, al cual debe acatamiento el acto administrativo analizado, la Sala destaca que la Corte Constitucional en comunicado de prensa informó a toda la comunidad que el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento legal.

La norma bajo análisis se sujeta a lo establecido en el Decreto 440 de 2020, en concordancia con la Ley 80 de 1993, en tanto, declaró la urgencia manifiesta priorizando tres objetos contractuales, direccionados a enfrentar y mitigar la pandemia (adquisición de elementos sanitarios, higiénicos, farmacéuticos y de aseo, así como, suministro de alimentos, víveres y demás elementos nutricionales para adultos mayores, personal médico, miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia y, la adquisición de insumos, químicos, bienes o elementos para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios). Se debe entender entonces que, las prescripciones generales contenidas en el Decreto analizado y, que fueron objeto de reproche por parte del Ministerio Público, deben ser entendidas en su contexto general, puesto que, todas las contrataciones previstas se deben circunscribir única y exclusivamente a adoptar las medidas que resulten estrictamente necesarias para atender la emergencia, por lo tanto, se entiende que los contratos a celebrar deben propender por la adquisición de insumos y bienes de tipo sanitario relativos

---

<sup>9</sup> SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – Sentencia del 1 de Junio de 2020, M.P.: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA. EXPEDIENTE No. 25000-23-13-000-2020-000364-00. MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

a la prevención y mitigación del Covid-19 y orientados a la ayuda de tipo alimentario para población vulnerables y de apoyo en los trabajos preventivos.

#### **- De las demás medidas adoptadas.**

El artículo 4 del Decreto 029 de 25 de marzo de 2020, establece que una vez celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, se deben enviar junto al acto administrativo bajo examen y los antecedentes administrativos, a la Contraloría Departamental, lo cual, encuentra fundamento en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, es decir, el artículo citado se encuentra ajustado a la normatividad.

De otra parte, los artículos 5, 6 y 7 *Ibídem* ordenan remitir copia del Decreto a todas las entidades y autoridades del Municipio, así como, al Ministerio del Interior<sup>10</sup> y, comunicar la norma a la ciudadanía, al público en general y a las autoridades del Municipio, lo cual claramente cumple con fines de publicidad y contradicción ajustados a las normas.

#### **4. Conclusión.**

Dicho lo anterior y revisado el **Decreto 29 de 25 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.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** ajustado a derecho el Decreto 029 de 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Yacopí – Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el

---

<sup>10</sup> Decreto 418 de 2020. Artículo 3. Informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por alcaldes y gobernadores. Las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

Alcalde Municipal de Yacopí – 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 Yacopí – 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**



**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**  
Magistrado Ponente



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta