

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D. C., Catorce (14) de septiembre dos mil veinte (2020)

Expediente	25000 2315 000 2020 00236-00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	MUNICIPIO DE ANAPOIMA
Acto administrativo	DECRETO 097 DEL 22 DE MARZO DE 2020
Asunto	IMPROCEDIBILIDAD POR NO HABERSE CONFIGURADO EL ACTO ADMINISTRATIVO AL AMPARO O EN DESARROLLO DE UN DECRETO LEGISLATIVO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dictar sentencia dentro del proceso de la referencia, una vez derrotado el proyecto presentado por la Dra. Amparo Oviedo Pinto¹, en el que se dispuso declarar ajustado a derecho el Decreto 097 del 22 de marzo de 2020, dentro del medio de control inmediato de legalidad iniciado con la remisión del acto objeto de control por parte de la entidad territorial.

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 22 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Anapoima - Cundinamarca, expidió el Decreto 097, "POR MEDIO DEL CUAL DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", y habiendo aprehendido respecto del mismo, de oficio, esta Corporación, el control inmediato de legalidad², con reparto del 27 de marzo de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente, a quien se hizo el reparto inicial³, asumió el conocimiento del proceso ordenando las notificaciones electrónicas al Alcalde del Municipio de Anapoima, al Gobernador del departamento de Cundinamarca y al Ministerio del Interior a sus correos institucionales.

¹ Originario del Despacho del Dr. Luis Gilberto Ortegón, cuya ponencia inicial también fue derrotada

² CPACA. "Artículo 136. Control Inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento."

³ Dr. Luis Gilberto Ortegón.

También dispuso, la convocatoria para su intervención en este proceso, de quienes tengan interés, y para ello se efectuó publicación en la página web www.ramajudicial.gov.co, en la sección denominada "MEDIDAS COVID19" y la remisión del auto admisorio al correo de la entidad territorial, para su publicación en la plataforma virtual de esa entidad territorial.

II.- EL DECRETO OBJETO DE CONTROL

Dispone textualmente conforme sigue:

"DECRETO No. 097 DE 2020 (22 de marzo)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PARATEBUENO CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "

El Alcalde Municipal de Anapoima, Cundinamarca en uso de sus atribuciones constitucionales, legales y en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 3, Ley 80 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1150 de 2007,

CONSIDERANDO QUE

Que el artículo 2 de la Constitución Política indica 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.

Que el artículo 49 de la Constitución Nacional establece dentro el derecho fundamental a la salud lo siguiente "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección, y recuperación de la salud (...) Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad"

Que el artículo 209 de Constitución Política establece "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la desconcentración de funciones (...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley"

Que el once (11) de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de Coronavirus COVID19, como pandemia, instando a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como para la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

(...) en consecuencia, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 0385 de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"

Que mediante Decreto 147 del 16 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

(...) en consonancia con las anteriores circunstancias mediante Decreto 156 del 20 de marzo de 2020, se declaró la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca.

(...) a su vez el Municipio de Anapoima declaró la calamidad pública en el Municipio mediante Decreto No 095 del 21 de marzo de 2020.

Que atendiendo a la gravedad de la situación nacional y que aún determinadas acciones de carácter nacional, departamental y municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan generar respuestas inmediatas para satisfacer la necesidad de salud pública, de emergencia y de calamidad que requiera nuestra población ante la situación ocasionada por la pandemia a la que nos enfrentamos.

Que dentro de las modalidades de contratación la mas expedita es la contratación directa que esta sometida al principio de planeación lo que impone la realización de estudio previos que aseguran que no se emplee como una modalidad improvisada e irreflexiva.

(...) conformidad con lo estipulado por el literal a) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta.

Que la URGENCIA MANIFIESTA es un estado excepcional previsto por la Ley 80 de 1993 establecido en el artículo 42, a saber:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

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 como la normativa regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere en 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 hechos consecutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio o selección de los contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen mas 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 bajo los parámetros del Artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el Municipio advirtió la necesidad de contar con elementos, productos y servicios necesarios para continuar dando respuesta inmediata a la calamidad por salud pública y social que afronta el Municipio por la propagación del virus COVID-19 en el país.

En mérito de lo expuesto, el alcalde del Municipio de ANAPOIMA,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARATORIA. Declárese la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Anapoima Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO. Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este Decreto, se acudirá a la figura de la Urgencia Manifiesta, para contratar únicamente obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19.

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

ARTICULO CUARTO. Inmediatamente celebrados los contratos originados de la Urgencia Manifiesta se remitirá a la Contraloría General de la República copia de este Decreto, de los contratos y del expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE, comuníquese Y CÚMPLASE”⁴

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS

3.1. MINISTERIO DEL INTERIOR. El Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de dicha entidad pública, luego de efectuar un análisis del acto administrativo objeto de control y de lo dispuesto en los artículos 42 de la Ley 80 de 1993 y 7º del Decreto Legislativo 440 de 22 de marzo de 2020, discurrió que es jurídicamente viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta. No obstante, puntó que no es competente para conceptuar sobre los procesos de contratación del municipio de Anapoima.

3.2. UNIVERSIDAD NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO. Indicó que aquellos decretos que efectúan traslados presupuestales del presupuesto de rentas y gastos de los municipios, así como los que ordenan la contratación directa para atender la urgencia manifiesta para contener y mitigar el Covid-19, se ajustan a la legalidad.

Sustentó su tesis en la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y el principio de autonomía que orienta las facultades de los alcaldes y gobernadores en el marco de los estados de emergencia.

Indicó que, para conjurar la crisis económica, social y ecológica los gobernadores y alcaldes encuentran habilitados para implementar las del caso medidas que agilicen la contratación para la atención directa de la pandemia provocada por el Covid 19 de acuerdo con sus necesidades territoriales y de salud. Que así mismo, podrán ejecutar traslados presupuestales que consideren pertinentes para conjurar la crisis en su territorio. Todo lo cual debe ser objeto de control fiscal por los órganos de control a nivel municipal y nacional.

Finiquitó manifestando que los alcaldes y gobernadores, en el marco de la urgencia manifiesta, pueden tomar diversas medidas como contratación directa y traslados presupuestales, acordes con su contexto territorial para mitigar y contener la Pandemia del Covid 19, en el marco del Decreto 417 de 2020 que declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, sin

⁴ Se advierte que el inciso 6 del considerando, presenta error al nominar el decreto por el que se declaró el estado de excepción, como quiera que consigna “*Que mediante Decreto 147 del 16 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, siendo que el citado estado de excepción se declaró mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

perder de vista que las medidas adoptadas deben ser objeto de control por parte de la Procuraduría, Contraloría y Personerías Municipales.

3.3. UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO – Formula petición para que se declare la nulidad del Decreto 097 del 22 de marzo de 2020, por considerar que contiene vicios formales y materiales.

En lo relativo a la competencia manifestó que queda en duda la necesidad de tomar tales medidas como la declaración de urgencia manifiesta, puesto que en el auto sometido a control no se explica con detalle qué servicios y qué obras serán los beneficiados de los traslados presupuestales internos y la necesidad de estos. Además, recordó que la urgencia manifiesta no puede ser utilizada como un mecanismo para generar todos los servicios, a raíz de esto en el decreto debió especificarse de manera precisa y puntal cuál servicio se ve afectado y por qué.

En cuanto a la proporcionalidad y necesidad de la declaratoria de urgencia manifiesta expuso que en el decreto expedido por la Alcaldía de Anapoima no se especificó en qué obras, bienes y servicios se requiere realizar un traslado presupuestal y las áreas que vinculará a la contratación directa. En esa medida, cuando no se expresa ni justifica en qué consiste la interrupción de los servicios públicos y tampoco se señala cuáles son los servicios que se ven afectados por dicha pandemia, se avala una discrecionalidad excesiva, que no sigue los parámetros normativos frente a la excepcionalidad, causando una falta de motivación y evaluación de la necesidad que afecta, igualmente los presupuestos materiales.

Manifestó que la falta descrita en este acto administrativo es un requisito formal que no solo conlleva a posibles vulneraciones de derechos y normas constitucionales, derivadas del debido proceso, sino que conlleva a la declaratoria de nulidad del acto administrativo.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL Y PRUEBAS

4.1- Con Auto del 01 de abril de 2020, por el que se dispuso dar inicio al control inmediato de legalidad, se ordenó además, i) impartir a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; ii) fijar un aviso en la página web de la rama judicial sobre la existencia de este proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo; iii) invitar a las

universidades y demás expertos en las materias relacionadas con este control de legalidad a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo; iv) requerir al alcalde del municipio de Anapoima para que en el término de diez (10) días allegara al plenario, los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto 097 de 2020; v) que vencido el término de fijación en lista y probatorio, se pasara el asunto al Ministerio Público delegado, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera el concepto de rigor; v) comunicar inmediatamente a través del correo electrónico la iniciación del presente asunto al alcalde del municipio de Anapoima - Cundinamarca, al gobernador del departamento de Cundinamarca y al Ministerio del Interior para que, si a bien lo tienen, se pronuncien al respecto; vi) publicar en la página web de la Alcaldía de Anapoima, las actuaciones relativas al estudio de legalidad del Decreto 097 de 2020; vii) notificar personalmente a través del correo electrónico al agente del ministerio público, adjuntando copia del decreto objeto de control; y viii) precisar las cuentas de correo electrónico a través de las cuales se tramitarían estas actuaciones.

Vencido los anteriores términos, el 14 de mayo de 2020 ingresó el proceso de la referencia al despacho del magistrado ponente para sentencia, conforme a las previsiones dispuestas en el numeral 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

Señaló el Agente Estatal, que no es viable abordar el estudio del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal Nro. 097 de 2020, pronunciado por la Alcaldía de Anapoima, bajo el advertido que se sustentó en la Ley 1523 de 2012, dentro del marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, y no en desarrollo de las medidas de contratación que se ordenaron al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Precisó que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre creado por la Ley 1523 de 24 de abril de 2012, contiene una regulación permanente y especial en materia de contratación, que debe aplicarse cuando se declare una situación de calamidad pública al amparo de esta preceptiva, la cual prima sobre el régimen general de contratación estatal y es diferente a la normativa que se expide con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

En tal orden, arguye que no fueron los Decretos 417 y 440 de 2020, la causa de la urgencia manifiesta que decreta el acto administrativo que se examina por vía del

control inmediato de legalidad, sino que éste emanó de la normativa general contenida en la Ley 1523 de 2012 y por tanto, el decreto estudiado no es susceptible del medio de control que prevé el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Discurre que la institución de la urgencia manifiesta durante el estado de excepción legalmente no se modificó y la introducción del elemento de comprobación del hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta guarda conexión es con la función administrativa que cumplen las autoridades públicas para emitir el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, concretamente con la motivación en su aspecto fáctico y probatorio conforme lo contempla el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011.

Estima que, si la declaratoria de urgencia manifiesta no fue objeto de modificación legislativa por el estado de excepción que generó la pandemia del Covid-19, no resulta válido afirmar que el Decreto Municipal Nro. 097 de 22 de marzo de 2020 desarrolló materialmente un decreto legislativo puesto que en realidad el artículo 7º del Decreto Ley 440 de 2020, lo que estableció fue un elemento probatorio de un procedimiento administrativo regulado en la norma de contratación estatal.

Añadió que, en el evento que se llegará a estimar que la voluntad plasmada en el acto administrativo objeto de revisión, únicamente obedecía a la normativa general que regula esta figura en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en el literal a) numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, la conclusión sería idéntica, dado que bajo este escenario tampoco se pretendía desarrollar las medidas que en materia de contratación se establecieron en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020.

Finiquita manifestando que, el Decreto Nro. 097 de 22 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Anapoima, que declara la urgencia manifiesta en esa entidad territorial, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia del Covid-19, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, las medidas de carácter general 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.

Preceptiva que es reiterada en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y armoniza con el numeral 14 de su artículo 151, conforme al cual, es de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto, el control inmediato de legalidad de los actos dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Por consiguiente y contrastado que el Decreto 097 del 22 de marzo de 2020, respecto del que se ejerce el control inmediato de legalidad, fue emitido por el Alcalde Municipal de Anapoima – Cundinamarca, se tiene que su conocimiento es de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en única instancia.

6.2. Contexto en el que se expidió el Decreto objeto de control

Advertido que, en el juzgamiento o control jurisdiccional del acto administrativo general, solo es confrontable el ordenamiento vigente para el momento de su expedición, por cuanto el proferido con posterioridad, aunque tenga fuerza material de ley, no le es oponible para efectos de su observancia, salvo el evento que derogue su fundamento normativo. Asume relevancia que el acto administrativo objeto de estudio, calenda 22 de marzo de 2020 y tiene por objeto la declaratoria de urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, y en esta secuencia: (i) contratar únicamente obras, bienes, y servicios necesarios para atender y superar situaciones relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia, y (ii) autorizar la realización de los traslados presupuestales internos que se requieran para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, **porque en marco de ello procede decantar sobre el cumplimiento del test de procedibilidad del control inmediato de legalidad.**

Destaca entonces, en acercamiento a su contexto jurídico y fáctico, que el 11 de marzo inmediatamente anterior, la Organización Mundial de la Salud - OMS, ante la situación epidemiológica generada por la propagación del nuevo coronavirus, COVID 19, declaró la Pandemia Mundial, y en correspondencia, el Ministerio de Salud y de Protección Social, a modo de medida preventiva, el 12 de marzo siguiente, declaró la emergencia sanitaria mediante Resolución 385.

En la misma fecha, el Gobernador de Cundinamarca mediante Decreto 137, declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca, y adoptó medidas administrativas, lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus - COVID 19, en comprensión de esa entidad territorial.

El 16 de marzo, la misma autoridad departamental, mediante Decreto No. 140, declara la situación de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca.

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la Republica, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 Constitucional, con la firma de todos sus Ministros, emitió el **Decreto legislativo No. 417**, declarando el Estado de Emergencia Económica, 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 nuevo Coronavirus COVID-19.

Adoptando en marco del estado de excepción y mediante el **Decreto No. 440 del 20 siguiente**, medidas de urgencia en materia de contratación estatal, específicamente y conforme consigna su artículo 7º

“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.”

El 21 de marzo de 2020, mediante Decreto No 095, el Alcalde Municipal de Anapoima – Cundinamarca, **declaró la calamidad pública**, y el 22 siguiente, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 315-3 Constitucional, Ley 80 de 1993, Ley 715 de 2001 y Ley 1150 de 2007, **declara mediante el Decreto 097, la Urgencia Manifiesta**, y dispone en sus artículos 2º, 3º y 4º:

“(…) **ARTÍCULO SEGUNDO.** Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este Decreto, se acudirá a la figura de la Urgencia Manifiesta, para contratar únicamente obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19.

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

ARTICULO CUARTO. Inmediatamente celebrados los contratos originados de la Urgencia Manifiesta se remitirá a la Contraloría General de la República copia de este Decreto, de los contratos y del expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

El mismo **22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional expide el **Decreto legislativo No. 461**, autorizando temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, y dispone en su artículo 1º,

“(…) Facultar de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.”

6.3. Características generales del control inmediato de legalidad

Reiterado que el control inmediato de legalidad encuentra reglado esencialmente en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, se tiene que es un proceso judicial, y por consiguiente, la providencia que lo resuelve es una sentencia, mediante la cual, se ejerce la competencia atribuida a esta jurisdicción, de decidir sobre la legalidad de acto administrativo de contenido general, dictado durante estado de excepción y en desarrollo de decreto legislativo.

Premisa a la que agregan, como características especiales de este medio de control⁵, que no condiciona a la existencia de una demanda de nulidad, porque es la jurisdicción, por orden de la ley, la que aprehende el acto, para controlar su legalidad de manera automática u oficiosa e inmediata; sin sujeción a los institutos de justicia rogada y de legitimación por activa y/o por pasiva; así como tampoco, a la voluntad de la autoridad que haya expedido el acto, o su publicación.

⁵ Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 16 de junio de 2009, reitera en providencia de 18 de enero de 2011, Rad. 2010-00386, C.P. María Elizabeth García González.

De forma que es de la jurisdicción, la carga establecer las razones y fundamentos de derecho, con los que confronta y analiza el acto administrativo, a fin de establecer su conformidad “con el resto del ordenamiento jurídico”, en garantía máxima frente a la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos generales, emitidos al amparo del estado de excepción.

En este orden y aunque en principio el análisis del acto se asume integral y completo, la sentencia proferida en control inmediato de legalidad, hace tránsito a cosa juzgada relativa, en compatibilidad y/o coexistencia con los medios de control ordinarios por vía de los cuales se enjuicia la legalidad de los actos administrativos, y previstos hoy en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo – CPACA, contrastado que no excluyen los actos administrativos que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en estado de excepción⁶.

Destaca además del medio de control inmediato de legalidad, que no impide la ejecución del decreto o acto administrativo sometido al mismo, por cuanto continúa revestido de fuerza ejecutoria, bajo la presunción de su legalidad y validez, en tanto no se anule.

Precisa recabar además, que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, hoy artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad, 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.

6.4 Procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad, frente del Decreto 097 del 22 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Anapoima – Cundinamarca.

6.4.1- De los actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad, se tiene en marco de los enunciados artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, que deben cumplir los siguientes presupuestos: **(i)** tratarse de acto administrativo de contenido general; **(ii)** haber sido dictado en ejercicio de la función

⁶ Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000. Ra.: CA-033

administrativa, y (iii) emitido con amparo o a fin de dar desarrollo a uno o más de los decretos legislativos expedidos en el respectivo estado de excepción.

En este orden y en contraste con el Decreto Municipal 097 del 22 de marzo de 2020, se tiene en análisis de los enlistados requisitos normativos, conforme sigue:

6.4.2- Trata de acto administrativo general expedido en vigencia del estado de

excepción. Por cuanto y en lo que concierne a su naturaleza de acto administrativo

general, se tiene que se profirió por el Alcalde Municipal de Anapoima –

Cundinamarca, autoridad administrativa, y como quiera que tiene por objeto,

declarar la urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública

generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autorizar los traslados

presupuestales internos que la medida requiera, se tiene, que corresponde al

ejercicio de función administrativa y reviste potencialidad para producir efectos en

derecho con alcance impersonal y abstracto. De otra y en lo que refiere al requisito

de haberse emitido durante estado de excepción, se tiene que el 17 de marzo de

2020, mediante el Decreto legislativo 417, el Presidente de la República, al amparo

del artículo 215 Constitucional y con la firma de todos sus Ministros declaró la

Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días

calendario, y el decreto municipal en estudio calenda 22 de los mismos mes y año.

6.4.3- En principio se advierte confluencia de competencia administrativa ordinaria

con la conferida en decreto legislativo, contrastado que el Decreto Municipal 097 del

22 de marzo de 2020, invoca que se emite en ejercicio de las facultades conferidas

en los artículos 315 Constitucional numeral 3, Ley 80 de 1993, Ley 715 de 2001,

Ley 1150 de 2007. En este orden de ideas y en hermenéutica formal, el decreto en

estudio devendría proferido en ejercicio de facultades propias del ejecutivo local, no

derivadas de norma contenida en decreto legislativo, y por consiguiente, no pasible

del Control Inmediato de Legalidad. Premisa que fortalece conjugado que con

anterioridad el 21 de marzo de 2020, se había declarado en jurisdicción del

municipio de Anapoima – Cundinamarca, mediante el Decreto Municipal 095, la

Situación de Calamidad Pública al amparo de la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de

2012, y de los artículos 57,69, 61, 65, y 66 de la Ley 1523 de 2012.

Secuencia en la que destaca, atendido el hecho que, **mediante el decreto en**

estudio se declaró el Estado de Urgencia Manifiesta en jurisdicción del

municipio de Anapoima Cundinamarca, para atender la situación de

calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autorizó

realizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera; que la

competencia conferida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por el que se faculta

entre otras autoridades, a los Alcaldes Municipales, para declarar la urgencia

manifiesta, con fines a disponer de un procedimiento ágil, para la contratación directa, de las obras, los bienes y servicios, que se requieran de manera urgente, para conjurar situaciones excepcionales, relacionadas con hechos configurativos de calamidad pública, entre otros.

No obstante, la confluencia de la reseñada competencia administrativa ordinaria con la desarrollada en decreto legislativo, emerge en principio, del hecho que el decreto municipal en estudio, invoca en su parte considerativa, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020⁷, y seguidamente, porque se profirió encontrando vigente, aunque no lo referencia en sus considerandos, **el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**, que contiene entre otras disposiciones, que ocasión a 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.

Asimismo, la referida confluencia, se suscita por la vigencia del **Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**, por el que se facultó a los gobernadores y alcaldes **para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales** con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Por consiguiente, impone resolver con fines a determinar si el decreto en estudio desarrolla o no decreto legislativo o profiere a su amparo, los siguientes interrogantes a modo de **problemas jurídicos**:

¿Por virtud a que el Decreto Municipal 097 del 2020, dirige a atender la problemática suscitada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, y hace referencia entre sus considerandos al Decreto legislativo 417 de 2020, que se emitió con igual finalidad, es pasible del Control Inmediato de Legalidad, o asume improcedente, contrastado que el decreto municipal invocó el ejercicio de competencias que constitucional y legalmente categorizan como propias del ejecutivo local?

⁷ Se advierte que el inciso 6 del considerando, presenta error al nominar el decreto por el que se declaró el estado de excepción, como quiera que consigna "Que mediante Decreto 147 del 16 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", siendo que el citado estado de excepción se declaró mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

¿Encontrando vigente la Emergencia Económica, Social y Ecológica y los Decretos legislativos 440 y 461 del 2020, la declaratoria de emergencia realizada mediante el Decreto Municipal 097, debe sujetarse a sus disposiciones, por razón a que unos y otro dirigen a atender la problemática suscitada por la Pandemia CORONAVIRUS-COVID 19, y por consiguiente, el decreto municipal es pasible del Control Inmediato de Legalidad, o asume improcedente, por virtud a que el decreto municipal invocó el ejercicio de competencias que constitucional y legalmente categorizan como propias del ejecutivo local?

En solución a los interrogantes planteados se tiene los siguientes **planteamientos argumentativos**:

i) Conforme al artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 del mismo Estatuto Superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o 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 calendarios, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario, y 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.

En este orden de ideas, **no es de órbita de las autoridades territoriales y específicamente, del ejecutivo local, abordar directamente el desarrollo del decreto legislativo por el que se declara el estado de emergencia**, como quiera que por disposición del artículo 215 Constitucional, es de competencia exclusiva del Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y de reserva de decreto legislativo, es decir, emitido al amparo del mismo artículo 215 del Estatuto Superior y con carácter material de ley, dictar las medidas en virtud de las cuales se asuma el manejo de la crisis, impidiendo la extensión de sus efectos.

Por consiguiente, **el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020**, que contrae a declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, si bien refiere entre las justificaciones de la medida de excepción, la de autorizar,

“(…) 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.”

No habilita a las autoridades territoriales para acudir al procedimiento de contratación directa, cuando trate de gestión contractual dirigida prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

De modo y contrastado que el Decreto Municipal 097 del 22 de marzo de 2020, declaró la urgencia manifiesta en jurisdicción del municipio de Anapoima Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autoriza realizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera; asume relevante que, **la sola invocación que hace en su parte considerativa al decreto legislativo mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional⁸, no comporta afirmar que trata acto administrativo general proferido al amparo o en desarrollo de decreto legislativo, menos aun cuando se profiere invocando el ejercicio de facultades que constitucional y legalmente revisten como propias del Ejecutivo Local, y no se avizora que aquellas resulten insuficientes frente de las decisiones adoptadas.**

Contexto éste último, el de la suficiencia o no, de las competencias invocadas en el decreto municipal, respecto del que resulta plausible tener en cuenta, que existen una multiplicidad de diferencias geográficas, socioeconómicas, medioambientales entre los municipios, y que las mismas aparejan, que la crisis suscitada con la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, también asuma problemáticas distintas, así como distintos niveles de gravedad y dificultad en el manejo, tornando jurídicamente de recibo, que en algunos municipios, asuman suficientes las prerrogativas conferidas por el ordenamiento jurídico vigente, excluida la normativa legislativa del estado de emergencia.

ii) Desde otra óptica, teniendo como presupuesto que el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no suspende el ordenamiento jurídico, y que **para surtir modificación o derogatoria de la normatividad vigente, se requiere que el decreto legislativo emitido al amparo del mismo, establezca expresamente la preceptiva que deroga o modifica, o determine que inaplican las normas que le sean contrarias**; reviste importancia en contraste con los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, que ninguno de los mismos, expresa ni implícitamente, que derogan ninguna de las competencias que constitucional y legalmente revisten como propias del ejecutivo local, por el contrario, confieren es una prerrogativa a las autoridades nacionales y territoriales, para ampararse en sus

⁸ Se advierte que el inciso 6 del considerando, presenta error al nominar el decreto por el que se declaró el estado de excepción, como quiera que consigna *“Que mediante Decreto 147 del 16 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, siendo que el citado estado de excepción se declaró mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

disposiciones según lo encuentren necesario en manejo de la crisis suscitada con la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19.

Es así que el Decreto legislativo 440 de 2020, en relación con la materia que es objeto del Decreto Municipal 097, establece en su artículo 7º que, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa. Es decir, **liberó a la autoridad administrativa de la carga de sustentar en el respectivo acto administrativo y soportar probatoriamente ante los respectivos órganos de control fiscal y jurisdiccional, los hechos y circunstancias que motivaron la declaratoria de urgencia manifiesta, ello es, la situación de excepcionalidad o calamidad pública.** Como quiera que el artículo 43 de la ley 80 de 1993 dispone:

“(…) 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.” (Suspensivos y negrilla fuera de texto)

En este orden y atendido el carácter puramente instrumental del artículo 7º del Decreto legislativo 440 del 22 de marzo de 2020, predicar del decreto municipal 097 en estudio, que se dictó bajo su amparo y/o en desarrollo del mismo, solo comportaría excluir del juicio de legalidad el control de sus motivos, y no se podría dictaminar que la declaratoria de urgencia manifiesta en las circunstancias invocadas no se adecúa a los presupuestos normativos. Por cuanto y reitera en ello, en virtud de la precitada norma legislativa 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, tratándose 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 nuevo coronavirus COVID-19.

En lo que refiere al Decreto legislativo 461 de 2020, se excluye toda relación material con el decreto municipal en estudio, como quiera que facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o de los concejos

municipales, y si bien el Decreto Municipal 097 de 2020 de Anapoima – Cundinamarca, dispone en su artículo 3º, 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, trata de facultad conferida en el parágrafo 2) del artículo 42 de la ley 80 de 1993, y no dispuso con ocasión de la misma contracreditar rentas de destinación específica, caso en el cual devendría predicable que se dictó al amparo o en desarrollo del precitado decreto legislativo.

Evidenciando conforme preciso antes, que los mencionados Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, no imponen en lo que corresponde a la materia objeto del Decreto Municipal 097, objeto de estudio, una medida de obligante ejecución para las entidades territoriales, sino una prerrogativa para asumir la misma según la encuentren necesaria.

Solo en el evento de que en ejercicio de la enunciada prerrogativa, el decreto municipal adopte o desarrolle la medida contenida en el decreto legislativo, debe sujetarse a su alcance y contenido, condicionamiento que se explica por la jerarquía normativa de los Decretos legislativos, y porque la autoridad territorial al adoptarle anuncia que la situación no es posible superar por los mecanismos institucionales ordinarios concebidos para situaciones de normalidad institucional, sino al amparo de la normativa legislativa dictada en el estado de excepción.

(iii) Retomando las normas invocadas como fundamento de las competencias que se ejercen al expedir el Decreto 097 de 2020, del municipio de Anapoima - Cundinamarca, y conjugado que refiere como razón fáctica de la declaratoria de urgencia manifiesta, la existencia de **calamidad pública**, y se tiene como antecedente, del que reseña además en su informe, rendido con destino a este proceso, el Alcalde de la citada municipalidad, que mediante el Decreto Municipal 095 del 21 de marzo de 2020, fue declarada la **situación de calamidad pública**, en jurisdicción de esa entidad territorial.

Es oportuno señalar, que el artículo 56 de la Ley 1523 de 2012, con fundamento en la cual se declaró aquella, define la **calamidad pública** como: el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento, ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Concepto del que en contraste con la pandemia del coronavirus COVID-19, reviste importancia, que según los informes de la Organización Mundial de la Salud - OMS, trata de patógeno de origen animal, respecto del cual aún encuentra en investigación, cómo superó la barrera de las especies, y lo antrópico comprende todo aquello que tiene que ver con los seres humanos y su posición en cuanto a lo natural, porque engloba a todas las modificaciones que sufre la naturaleza por causa de la acción humana.

De forma que aunque el territorio nacional se encontraba en estado de excepción declarada mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, para manejo de la crisis derivada de la Pandemia del coronavirus COVID-19, **no es incorrecto, que el Alcalde Municipal de Anapoima – Cundinamarca, hubiera acudido a las competencias establecidas en la Ley 1523 de 2012, para declarar situación de calamidad pública en manejo también de la crisis derivada de la Pandemia del coronavirus COVID-19**, por cuanto el ejecutivo local, conserva autonomía para determinar que por las características y condiciones de su territorio, no requiere acudir a las prerrogativas otorgadas por vía de los Decretos legislativos del estado de emergencia, condicionado a que las medidas que implemente en ejercicio de sus competencias ordinarias, en el territorio municipal, no contravengan las normas legislativas.

Es así que conforme al artículo 57 de la precitada Ley 1523 de 2012, **se faculta al Alcalde para declarar en el respectivo territorio municipal, previo concepto del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo la situación de calamidad pública, y en esta secuencia, contrastado el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para declarar la urgencia manifiesta**, como quiera que conforme a esta preceptiva y como se viene decantando, procede la declaratoria de urgencia manifiesta, entre otros eventos, *cuando se trate de conjurar situaciones relacionadas con hechos de calamidad*. Es así que dispone textualmente:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

Premisa que, en punto de la procedencia de la urgencia manifiesta en evento de calamidad pública, fortalece en voces de la Corte Constitucional, como quiera que

en Sentencia C-949 de 2001, al declarar la exequibilidad del transcrito artículo 42 de la Ley 80 de 1993, frente a los cargos de contravenir los principios de moralidad y prevalencia del interés general, **que su aplicación encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública**, e indica:

*“No encuentra (...) reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que **su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública** o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.*

Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, **se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem**, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.”

De forma que, **la calamidad pública por la pandemia del coronavirus del COVID-19, declarada mediante Decreto 095 del 21 de marzo de 2020, por el Alcalde Municipal de Anapoima - Cundinamarca, habilitó implícitamente a esta autoridad local, para según fuera necesario, declarar en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la urgencia manifiesta; competencia que ejerció mediante el Decreto 097 del 24 siguiente**, y el no haber invocado en fundamento de éste, el Decreto legislativo 440 de 2020, comporta que la Contraloría Departamental de Cundinamarca, ejerza respecto de las circunstancias y hechos que motivaron la declaratoria de urgencia manifiesta, control para verificar conforme establece el artículo 43 del mismo Estatuto Contractual, que se ajustaron a los supuestos normativos del citado artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Sin que del hecho de encontrarse vigente el estado de excepción y el mencionado Decreto legislativo 440 de 2020, devenga que el Decreto municipal en estudio, sea objeto de control inmediato de legalidad, con fines a ejercer examen del ejercicio mesurado del poder del ejecutivo local, por cuanto tal comprensión desborda los límites establecidos en los artículos 136 del Código de Procedimiento Administrativo y 20 de la Ley 137 de 1994, al control inmediato de legalidad, por cuanto en contexto de los mismos, la decisión administrativa para ser objeto del mismo, debe tener carácter general; haberse proferido en vigencia de estado de excepción, y material o al menos formalmente, desarrollar un decreto legislativo, y este último supuesto no encuentra cumplido por el Decreto 097 de 2020 del Alcalde Municipal de Anapoima.

Es así armonizando que se emitió invocando, conforme decantó antes, las facultades conferidas en los artículos 315 Constitucional numeral 3º, Ley 80 de 1993,

Ley 715 de 2001 y Ley 1150 de 2007, y en ámbito del referido compendio normativo, **se tiene que el ejecutivo local no acudió a las prerrogativas conferidas en los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, ni se le imponía ello, porque en virtud de las competencias ordinarias conferidas a los Alcaldes Municipales, declarada la situación de calamidad pública, no requería de la norma legislativa, para declarar la urgencia manifiesta y autorizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera.**

Advertido en tópico de estos últimos, que la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998, señaló del inciso segundo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993; **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 del 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, ello es, rubros presupuestales de una misma entidad. **Secuencia en la que se tiene, que el alcalde puede sin acuerdo del concejo que lo faculte, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida el numeral 3° artículo 313 Constitucional, realizar movimientos o traslados presupuestales internos siempre y cuando no altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.**

Por consiguiente, el Decreto 097 del 22 de marzo de 2020, del Alcalde de Anapoima – Cundinamarca, en cuanto no superó el test de procedibilidad, dado que no es predicable, que se profirió al amparo o en desarrollo de un decreto legislativo, **no es pasible del Control Inmediato de Legalidad, y procede declarar su improcedencia.**

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

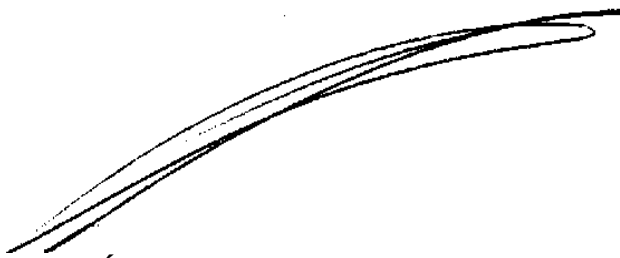
PRIMERO: Declárese improcedente el Control Inmediato de legalidad, respecto del Decreto 097 del 22 de marzo de 2020, del Alcalde del Municipio de Anapoima – Cundinamarca.

SEGUNDO: Por Secretaría General de esta Corporación, **notifíquese personalmente** al Agente del Ministerio Público, Procurador Delegado ante esta

Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia, y al Alcalde Municipal de Anapoima – Cundinamarca o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional del municipio de Anapoima - Cundinamarca, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

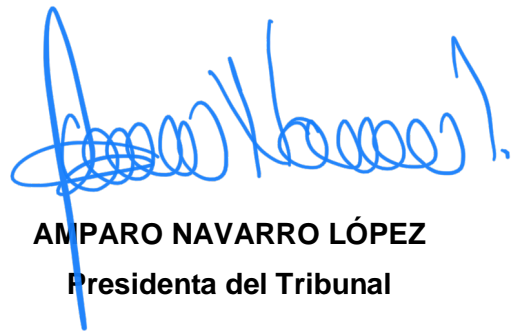
Los Magistrados⁹,



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Magistrada Ponente

VMLC



AMPARO NAVARRO LÓPEZ

Presidenta del Tribunal

⁹ La presente decisión se suscribe por la Magistrada Ponente y la Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en atención a lo dispuesto en Acuerdo 020 del 11 de mayo de 2020, "por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica"