



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020)

**AUTORIDAD:** ALCALDÍA DE GUATAVITA  
**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-02128-00  
**OBJETO DE CONTROL:** Decreto 100-1900-054-2020 del 30 de mayo  
**TEMA:** Control inmediato de legalidad. **Declaratoria de urgencia manifiesta y traslados presupuestales.**

**I. ASUNTO**

Procede la Sala a realizar el control inmediato de legalidad del **Decreto 100-1900-054-2020 del 30 de mayo de 2020**, expedido por la Alcaldesa de Guatavita – Cundinamarca.

**II. CONTENIDO DEL DECRETO OBJETO DE CONTROL**

**“DECRETO No. 100-1900-054-2020**  
*(Mayo 30)*

**POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE GUATAVITA CUNDINAMARCA CON MOTIVO DE LA PRORROGA DE LA DECLARATORIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL NUEVO CORONAVIRUS QUE CAUSA LA COVID-19, REALIZADA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 844 DEL 26 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

*LA ALCALDESA MUNICIPAL DE GUATAVITA — CUNDINAMARCA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 315 numeral 3 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 91 literal D, numeral 1 de la ley 136 de 1994 y la Ley 80 de 1993, artículos 11 y 42, y*

**CONSIDERANDO:**

1. *Que la Constitución Política de Colombia en el Artículo 315 en su numeral 3 establece como atribución del Alcalde: "3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.", concordante con la ley 136 de 1994, en el artículo 91 literal D, numeral 1, "1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.*

2. Que de conformidad con la ley 80 de 1993 en su artículo 11, tiene competencia para celebrar contratos, numeral 3, literal "b): A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales..."
3. Que la ley 80 de 1993, en su artículo 42. establece: "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 **concursos** (sic) 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.

4. Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.
5. 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 Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
6. Que mediante decreto del Gobierno Nacional No. 637 de mayo 6 de 2020. se 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.
7. Que dadas las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social a las que se refiere el considerando 5 del presente decreto, las proyecciones y acciones ejecutadas por los gobiernos pretendían tener como límite el 31 de mayo de 2020; pero dado el comportamiento de número de contagios en toda la nación por el coronavirus COVID 19, entre otros aspectos, dicha autoridad decidió prorrogar esta emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020; generándose así nuevas situaciones que deben ser atendidas de manera urgente por la Alcaldía municipal, que por su nueva urgencia no permiten el tiempo para desarrollar procesos contractuales aplicando las modalidades de selección mediante convocatoria pública, al tenor de la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y sus reglamentos.
8. Que adicionalmente a lo dicho en el anterior considerando, el gobierno nacional ha venido prorrogando mediante varios decretos nacionales, el aislamiento obligatorio en todo el territorio nacional, lo que ha llevado a generar en la comunidad la imposibilidad para salir de sus viviendas a desarrollar la actividad laboral informal que venían desempeñando, precisamente por cuanto las disposiciones de restricción, incluyen cierre de establecimientos comerciales y prohibiciones de actividades para atender grupos de personas en sus actividades cotidianas.
9. Que los efectos de una crisis sin precedentes como la que estamos viviendo afecta fundamentalmente a la población menos favorecida dada la pérdida de sus empleos, la imposibilidad de continuar una amplia gama de la actividad productiva a la que se dedicaban y consecuentemente la desaparición de sus ingresos.
10. Que la situación descrita anteriormente conlleva a la necesidad de que el Estado apoye directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan.
11. Que en el municipio de Guatavita, de acuerdo a los reportes oficiales, ya se ha presentado el primer caso de contagio con COVID 19.

12. *Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional: (i) prorrogó la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020, (ii) extendió hasta el 31 de agosto de 2020, las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena preventivo para las personas mayores de 70 años, previsto en la Resolución 464 de 2020, y (iii) extendió hasta el 31 de agosto de 2020 la medida sanitaria obligatoria de cierre parcial de actividades en centros vida y centros día, a excepción del servicio de alimentación, que deberá ser prestado de manera domiciliaria.*
13. *Que mediante Decreto Nacional No. 749 del 28 de mayo de 2020. "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República.*
14. *Que las nuevas disposiciones a las que se refieren los considerandos 12 y 13 del presente Decreto, conllevan a la toma de nuevas decisiones administrativas y contractuales que deben ser atendidas de manera urgente por parte de la Alcaldía municipal de Guatavita Cundinamarca, con el único fin de contrarrestar la exposición a contagios del coronavirus COVID 19, las consecuencias de esta emergencia en los hogares de la jurisdicción municipal y la permanente atención de la pandemia por parte de las distintas autoridades.*
15. *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 del nuevo coronavirus COVID-19, se deben adelantar procesos contractuales expeditos a través de procedimientos de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.*
16. *Que el municipio de Guatavita debe seguir realizando las actuaciones administrativas conforme a las disposiciones nacionales y departamentales, tendientes a preservar la vida y la salud pública de los habitantes del municipio, así como garantizar su bienestar.*
17. *Que pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional y del gobierno departamental de Cundinamarca, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuesta inmediata para satisfacer las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la comunidad requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por esta pandemia.*
18. *Que se hace necesario implementar alternativas administrativas que doten a la administración municipal de mecanismos y procedimientos que le permitan de una manera ágil, eficaz, pertinente y oportuna. atender las necesidades y generar respuesta en torno a la crisis actual generada por la pandemia COVID — 19.*
19. *Que el Consejo de Estado mediante Sentencia del 27 de abril de 2006, Expediente número 14275. Consejero Ponente: Ramiro Becerra Saavedra, sobre la urgencia manifiesta consideró:*

*"Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclamen una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero 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 constitutivos 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 de 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 largo el 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.*

*"En estas estipulaciones se hace evidente el principio de la prevalencia del interés general, en este caso. por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de serlo, el*

*régimen jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista y aún, la ejecución de los mismos. sin que medie la formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias así lo exige".*

20. *Que el Artículo 7 del Decreto Nacional 537 del 12 de Abril de 2020 dispone: "Artículo 7. Contratación de Urgencia. Con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social 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...". Disposición que conforme al Artículo 11 del mismo Decreto: "Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir del 16 de Abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19". En razón a lo anterior, es aplicable las disposiciones contenidas en este Decreto teniendo en cuenta que la Emergencia Sanitaria se prorrogó hasta el día 31 de Agosto de 2020.*
21. *Que conforme a lo preceptuado en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, la administración Municipal de Guatavita advirtió 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 el municipio ya cuenta con un caso de contagio y además la necesidad generada por la prórroga de la emergencia sanitaria y nuevas condiciones de aislamiento obligatorio ordenado por el gobierno nacional para el mes de junio de 2020.*
22. *Que mediante circular No. 06 del 19 de marzo de 2020, el Señor 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 emergencia.*
23. *Que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Guatavita, ha solicitado a la Señora Alcaldesa, decretar la urgencia manifiesta ya que se presentan nuevas circunstancias que ameritan tomar decisiones de manera ágil, expedita. eficiente y eficaz por la prórroga de la emergencia sanitaria; nuevo periodo de aislamiento obligatorio decretado en toda la nación y la presencia de un caso de contagio de coronavirus en el municipio; con el fin de contrarrestar y atender la pandemia por el coronavirus — COVID 19.*

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO:** *Declarar la Urgencia Manifiesta en el municipio de Guatavita, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia coronavirus COVID -19.; con motivo de la prórroga de la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19, realizada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 y la orden de aislamiento obligatorio establecida por el gobierno nacional para el mes de junio de 2020.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de la declaratoria a la que hace alusión el presente decreto, la administración municipal de Guatavita, acudirá a la figura de Urgencia manifiesta para contratar UNICAMENTE obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con respuesta, manejo y control de la pandemia coronavirus COVID -19.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la Urgencia Manifiesta declarada mediante el presente decreto, se podrán hacer los*

*traslados presupuestales que se requieran, con fundamento en las disposiciones del decreto presidencial 461 de 2020.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *Remitir copia del presente Decreto, así como los contratos que de él se deriven con ocasión de la declaratoria de Urgencia Manifiesta, a los entes de control que corresponda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y tendrá vigencia mientras se mantengan las circunstancias que originan esta declaratoria, en especial la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a causa de la pandemia de coronavirus COVID 19. Se subroga a partir de la fecha, el Decreto Municipal No. 100-1900-035- 2020*

### **PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Guatavita, a los treinta (30) días del mes de mayo de dos mil veinte (2020).*

**RUBY JIMENA PRIETO PRIETO**

*Alcaldesa Municipal*

### **III. INTERVENCIONES**

- La **Alcaldesa de Guatavita**, luego de indicar algunos antecedentes respecto de las distintas normativas que se han expedido en el marco del estado de excepción, solicita que se declare que el acto bajo estudio se encuentra ajustado a la Ley y a la Constitución, pues la medida de la urgencia manifiesta se asumió con base en la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta la situación de gravedad que se vive en el municipio con ocasión de la pandemia, hecho a todas luces imprevisible, incluso para los países más desarrollados. Agregó, que por medio de esta herramienta se ha logrado contratar de manera eficaz bienes y servicios para hacerle frente a la crisis y por eso se dispuso prorrogarla a través del acto bajo estudio.

Agregó, que **con base en las normas excepcionales, como lo es el Decreto Legislativo 461 de 2020**, a los Alcaldes se les permite efectuar movimientos presupuestales, herramienta que considera muy importante para enfrentar los efectos adversos generados por el Covid-19.

- La **Universidad del Rosario** remitió concepto general sobre el tema relacionado con la declaratoria de urgencia manifiesta y los traslados presupuestales que se hagan con ocasión de esta situación y consideró que las entidades territoriales, en el contexto del estado de excepción, están amparadas por el ordenamiento jurídico para realizar estas actuaciones, por virtud del principio de autonomía.

- La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, el **Ministerio Público** y los demás entes universitarios, guardaron silencio.

## IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción) y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades de orden territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con competencia en el lugar donde se expidan.

Esta regla tiene su concreción respecto a la competencia, en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, que indica que a nivel territorial, la competencia le corresponde a los Tribunales Administrativos. En ese sentido, como se trata de un Decreto proferido por la Alcaldesa de Guatavita – Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal es competente para su control.

### 2. El control inmediato de legalidad: Características.

El legislador instituyó la figura del **control inmediato de legalidad** (art. 20 Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción LEEE, y arts. 136 y numeral 8 y 111 del CPACA), cuyos rasgos característicos fueron fijados por el Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>1</sup>. En dicho fallo se dijo que este control es i) jurisdiccional; ii) integral; iii) autónomo, automático e inmediato; iv) oficioso; v) hace tránsito a cosa juzgada relativa y vi) no es incompatible con los cauces procesales ordinarios que pueden usar los ciudadanos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

Incluso, el H. Consejo de Estado ha indicado, que se puede efectuar, a pesar de que la Corte Constitucional no se haya pronunciado *“sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”*<sup>2</sup>.

Así pues, de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **las medidas de carácter general** que sean dictadas por las autoridades de orden nacional y territorial, en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los**

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011, rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA). CP Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

**decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De los actos de carácter nacional conocerá el consejo de Estado y de los territoriales, el Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan. En ese orden de ideas, el legislador fue claro al expresar que este control solo puede efectuarse respecto de aquellos actos que cumplan con estas condiciones.

**3. Estudio de legalidad de los artículos primero y segundo del Decreto 100-1900-054-2020 del 30 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldesa de Guatavita, en cuanto declaró la urgencia manifiesta, y dispuso que acudiría a esa figura jurídica para suscribir contratos, con el fin de hacer frente a la pandemia.**

La declaratoria de **urgencia manifiesta** es una herramienta excepcional, que se utiliza en eventos muy concretos, como cuando se presentan situaciones relacionadas con los Estados de Excepción, y se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, de la siguiente manera:

*“Artículo 42º.- 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 concursos públicos”.*

*“La urgencia manifiesta se declara 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*

De acuerdo con el artículo transcrito, ante ciertas situaciones particulares, **como lo es un estado de excepción**, las autoridades públicas pueden declarar la urgencia manifiesta, y en consecuencia hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, para poder adquirir bienes y servicios y hacerle frente a la situación anormal.

Ahora bien, como se indicó, el Gobierno Nacional expidió entre otros, el **Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020**, en el cual se fijaron unas normas en materia de contratación estatal, conforme al artículo 7º, que indica:

*“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” (Resalta la Sala).*

Observados los fundamentos del Decreto municipal, se evidencia que para asumir la decisión de declaratoria de urgencia manifiesta, la Alcaldesa se fundamentó en normas ordinarias como la Ley 80 de 1993 que regulan esta figura, así como en sentencias del Consejo de Estado sobre la materia, pero también en el **Decreto Legislativos 537 de 2020** citado, del cual hizo un desarrollo y en consecuencia es objeto del Control Inmediato de Legalidad.

En efecto, **en el artículo primero del Decreto 100-1900-054-2020 del 23 de marzo**, la Alcaldesa de Guatavita dispuso declarar la urgencia manifiesta en el municipio, para atender la situación de Calamidad Pública Generada por la Pandemia, por la prórroga de la declaratoria de emergencia sanitaria realizada por el Ministerio de Salud y atendiendo a la medida de aislamiento preventivo; y **en el artículo segundo** señaló, que como efecto de tal declaración, *“la administración municipal de Guatavita, acudirá a la figura de Urgencia manifiesta para contratar UNICAMENTE obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con respuesta, manejo y control de la pandemia coronavirus COVID-19”*.

Es de conocimiento público, que la situación generada por la pandemia ha sido gravosa y ha traído lamentables consecuencias para la población. Por ese motivo, la decisión de declarar la urgencia manifiesta para contratar bienes y servicios de manera rápida y eficaz, es una medida **conexa** y **proporcional** a la situación, más aún cuando en el Decreto Legislativos 537 de 2020, se determinó que podría acudirse a la figura de la urgencia manifiesta para contratar bienes y la prestación de servicios o la ejecución de obras con el objeto de prevenir y contener los efectos de la pandemia generada por el virus COVID-19, como también para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

Por lo anterior, encuentra la Sala que los artículos 1 y 2 se ajustan a la situación de emergencia y a los parámetros dados por el Gobierno Central en esta materia.

#### **4. Los traslados presupuestales en el marco del estado de excepción. Examen del artículo 3 del decreto.**

A pesar de que no se expuso nada al respecto en los considerandos del Decreto municipal, en el artículo tercero del Decreto 100-1900-035-2020 del 23 de marzo, la Alcaldesa de Guatavita dispuso:

*“Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la Urgencia Manifiesta declarada mediante el presente decreto, se podrán hacer los **traslados presupuestales** que se requieran, **con fundamento en las disposiciones del decreto presidencial 461 de 2020**”* (Resalta la Sala).

Atendiendo a la emergencia sanitaria generada por la propagación del virus COVID-19, el Gobierno profirió el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020**<sup>3</sup>, con fundamento en la facultad prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, y consideró que *“los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de **la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia**”*.

Agregó, que *“se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, **por lo que se hace necesaria una modificación normativa de orden temporal (...)**”* y que, *“dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia”*.

Por lo tanto, con el objetivo de contar de manera rápida y eficiente con recursos para atender la situación de emergencia ocasionada por el COVID-10, otorgó a los Gobernadores y Alcaldes, las siguientes prerrogativas:

**“Artículo 1. Facultad 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 (sic) municipales”*.

---

<sup>3</sup> *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

**“Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en este artículo”.** (Resalta la Sala).

**“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 renta cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política”.

(...)

**Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”.** (Resalta la Sala).

Como se puede apreciar, este Decreto Legislativo faculta a los gobernadores y alcaldes, no sólo para reorientar las rentas de destinación específica, sin necesidad de la autorización de las Asambleas Departamentales, o de los Consejos Municipales, sino también, para **“realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar,”** con el fin de conjurar la pandemia, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

El parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señala:

**“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”** (Resaltado no original).

En la Sentencia C-772 de 1998, proferida por la Corte Constitucional, de la cual fue ponente el Dr. Fabio Morón Díaz, se señaló un condicionamiento para los traslados presupuestales, de la siguiente manera:

*“Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.*

*Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.”*

(...)

*Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”. (Resalta la Sala).*

Con fundamento en lo expuesto, **los traslados** que se ordenaron en el Decreto expedido por la Alcaldesa de Guatavita, tienen respaldo legal, conforme a la regulación contenida en el Decreto Legislativo 461 de 2020 proferido por el Gobierno Central, pero **deben respetar el condicionante establecido por la Corte Constitucional** en la sentencia citada, en el sentido que los traslados presupuestales, solo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, por lo cual se declarará la legalidad condicionada del artículo en estudio.

Igualmente se condicionará ese artículo, en el sentido que los traslados presupuestales, solamente se podrán realizar durante el término que dure la emergencia sanitaria, como lo señala el artículo tercero del Decreto 461 de 2020.

#### **5. Artículo cuarto. Orden de remisión del Decreto 100-1900-054-2020 del 23 de marzo y de los contratos que se suscriban, con destino a los entes de control.**

El artículo Cuarto del decreto emitido por la Alcaldesa, ordenó que se enviaran el Decreto y los contratos que se suscriban con ocasión de la urgencia manifiesta declarada, con destino a los entes de control que corresponda, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. La citada norma prevé:

**“ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.** (Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-949-01 de 5 de septiembre de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández). *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.”*

El artículo cuarto del Decreto que se estudia, no ordena nada diferente a lo que dispone el citado art. 43 de la Ley 80 de 1993, por lo cual no tiene ningún vicio de ilegalidad.

**6. Artículo quinto. Publicación del decreto como condición para su obligatoriedad.**

Finalmente, en el artículo quinto del acto bajo estudio, se dispone que *“El presente Decreto rige a partir de la fecha de su **expedición y publicación**”* (Negrillas no originales). Sin embargo, según el artículo 65 del CPACA, *“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido **publicados** en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*, motivo por el cual, el Decreto sólo puede ser obligatorio, una vez se haya publicado en debida forma, y no desde su expedición como se consignó en el citado artículo, motivo por el cual se declarará la nulidad de la expresión *“expedición y”*.

Finalmente, según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente la señora Presidenta de la Corporación y por el magistrado ponente.

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,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR AJUSTADOS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO** los artículos primero, segundo y cuarto del Decreto 100-1900-054-2020 del 30 de mayo, proferido por la Alcaldesa de Guatavita, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** condicionalmente ajustado al ordenamiento jurídico el artículo tercero del decreto citado, en el entendido que los traslados presupuestales allí autorizados, solo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, en los términos señalados en esta sentencia, y solamente por el término que dure la emergencia sanitaria.

**TERCERO: DECLARAR** ilegal solamente la expresión “*expedición y*”, del **artículo quinto** del decreto objeto de estudio. El resto del artículo se declara ajustado a derecho.

**CUARTO: Notificar** esta providencia la Alcaldesa de Guatavita, al Agente Delegado del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través las respectivas direcciones electrónicas.

**QUINTO:** Publicar esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en la sección, “Medidas COVID-19”.



**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado



**LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**  
Presidente (E)

isp/jdag