



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 12 de junio de 2020.

Expediente N°	15001-23-33-000-2020-000256-00
Medio de Control	Control inmediato de legalidad- Municipio de Muzo
Acto objeto de estudio:	Decreto 20200324-035 de 24 de marzo de 2020
Asunto	Sentencia de única instancia, declara la ilegalidad del decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta, en el Municipio de Muzo-Boyacá, con el fin de enfrentar el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Muzo-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Acto sometido a control

El Alcalde del Municipio de Muzo mediante Oficio del 25 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

“Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta, en el Municipio de Muzo-Boyacá, con el fin de enfrentar el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones” (...).



DECRETA:

Artículo primero: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Muzo – Boyacá, por un periodo de treinta (30) días calendario, conforme al Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020 o hasta que la situación relacionada con la pandemia CORONAVIRUS –COVID 19 que dio origen se conjure, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarios para atender las situaciones de emergencias presentadas.

Parágrafo: En literal a, numeral 4, artículo 2, de la ley 1150 de 2007, estableció la procedencia de la Contratación Directa, en caso de emergencia manifiesta.

Artículo segundo: Ordenar a los funcionarios de la Administración Municipal de Muzo – Boyacá acudir a la figura de la urgencia manifiesta, para contratar únicamente bienes, obras y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la prevención, respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS- COVID-19.

Parágrafo 1º: Los funcionarios de la Administración Municipal de Muzo – Boyacá, informaren sobre toda la actividad administrativa y contractual a la jurisdicción contenciosa administrativa en los términos del artículo 136 CPACA, a la Contraloría General de la República para control fiscal y en general, a todas las autoridades y entes de control que lo requieran.

Parágrafo 2º: Una vez celebrados los contratos de la urgencia manifiesta, materia de este acto administrativo, remítase los mismos y el presente decreto, junto con los antecedentes administrativos de la actuación y de la evidencia de los hechos a la Contraloría Departamental de Boyacá, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Artículo tercero: Con el fin de atender a las necesidades y los gastos propios de únicamente la URGENCIA MANIFIESTA se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.



Artículo cuarto: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.

2. Actuación procesal surtida

El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del catorce (14) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Muzo y se decretó la práctica de pruebas.

3. Intervenciones

El Alcalde del **Municipio de Muzo** presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 que declaró la urgencia manifiesta, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que la declaratoria de urgencia manifiesta cumple con los elementos esenciales previstos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, toda vez que el país se encuentra enfrentado a una situación extraordinaria como consecuencia de la propagación del coronavirus COVID-19, teniendo el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal que adoptar medidas en términos muy cortos.

Señaló que la motivación para la expedición del Decreto 035 de 2020, tiene que ver con que el municipio requiere la prestación de servicios de salud y humanitarios para sus habitantes, siendo necesario adelantar procesos contractuales de manera inmediata para la adquisición de elementos de primera necesidad como lo son los mercados para la población más vulnerable y elementos para la protección de los funcionarios y contratistas de la alcaldía, de elementos de desinfección e higiene para prevenir el COVID-19.



4. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 122 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar señaló que el Decreto 035 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Muzo, a través del cual declaró la urgencia manifiesta a fin de que la entidad cuente con los mecanismos presupuestales y contractuales para tomar las medidas necesarias para prevenir el contagio del virus COVID-19, fue expedido con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, cumpliendo así con los requisitos de temporalidad, generalidad y conexidad previstos en el artículo 136 del CPACA.

Adujo que a partir de la expedición del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, se permite a las autoridades públicas adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia de adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia. Indicó que los hechos aducidos por el Alcalde del Municipio de Muzo como motivación para declarar la urgencia manifiesta fueron reales y se ajustaron a los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Refirió que del análisis del decreto bajo estudio, se observa que la motivación que se expuso es tendiente a afrontar el estado de emergencia y calamidad pública con ocasión del COVID-19 y con el fin de proteger la vida e integridad de los habitantes del Municipio de Muzo.

Indicó que en la parte resolutive del decreto se dijo *“Ordenar a los funcionarios de la Administración Municipal de Muzo – Boyacá acudir a la figura de la urgencia manifiesta, para contratar únicamente bienes, obras y servicios*



necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la prevención, respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS- COVID-19”, y por ende, el objeto de la urgencia manifiesta solo se circunscribió a conjurar los efectos de la pandemia del coronavirus; y si bien no se definió cuales contratos se van a celebrar, su objeto sí es claro y específico.

Por lo anterior concluyó que el Decreto 035 del 24 de marzo de 2020 no contrarió los fines por los cuales fue decretado el estado de emergencia social mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, así como tampoco contrarió el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, razón por la cual solicitó declararlo ajustado a derecho.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por **autoridades territoriales departamentales y municipales.**

En el presente caso, el Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Muzo, como desarrollo de los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 440 de 20 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Muzo,



a través del cual se declaró la urgencia manifiesta con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras para la contención de la emergencia ocasionada por la COVID-19, se encuentra ajustado a la legalidad.

3. Tesis de la Sala.

La Sala declarará la ilegalidad del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Muzo a través del cual se declaró la urgencia manifiesta, por cuanto si bien constituye un desarrollo de las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, lo cierto es que dicho acto no se encuentra debidamente motivada, toda vez que no se indican las razones fácticas, esto es, las necesidades que, en particular, como consecuencia de la pandemia del coronavirus, se presentan en el municipio y por las cuales se hace uso de esta figura excepcional como causal de contratación directa, de tal manera que se incumple con el requisito previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, esto es, que *“La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”*.

4. Del control inmediato de legalidad-características

En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.



Precisamente el referido artículo 215 superior, dispone que, a partir de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que a su turno pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

En ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*” en cuyo artículo 20¹ consagró dicho control.

La Corte Constitucional² al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado³ ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción.

¹ “**Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

² Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional⁴.

En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo 20 de la Ley 136 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así⁵:

- Es un proceso judicial, en tanto las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.
- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

⁵ Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley,** dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (...)”⁶. (Destacado por la Sala)

- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Muzo-

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

5. Examen de legalidad del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020

Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y la conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

5.1 Cumplimiento de los requisitos de forma

- **Competencia para expedir el acto:** En el presente caso, el Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta a fin de adoptar las acciones contractuales y administrativas para contener la pandemia del Coronavirus, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Muzo⁷, el cual de acuerdo con el literal d) numeral 5° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁸, tiene la competencia para ordenar el gasto y celebrar los contratos en el municipio, en concordancia con lo previsto en el literal b) numeral 3° del artículo 11 de la Ley 80 de 1993.

⁷ Conforme al acta de posesión de fecha 31 de diciembre de 2019, el Alcalde del Municipio de Muzo es el señor Neicer Albeiro Susa Sotelo, quien suscribió el Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020.

⁸ “Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...).

d) En relación con la Administración Municipal: (...)

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables”.



- Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe y se ordenó la correspondiente publicación del acto.

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

5.2 Cumplimiento de los requisitos de fondo

En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, “*Por medio de la cual se declara urgencia manifiesta en el Municipio de Muzo-Boyacá, con el fin de enfrentar el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones*”, frente al cual a continuación se procede en primera medida a analizar *i)* su conexidad con la declaratoria del Estado de emergencia, *ii)* para luego de lo cual, verificar su conformidad con las normas que le dan sustento particularmente en cuanto a la motivación en particular (sustento fáctico) que fue tenida en cuenta por el Alcalde del Municipio de Muzo, para declarar la urgencia manifiesta, para finalmente y en caso de encontrarse debidamente motivado el acto *iii)* verificar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el caso concreto.

5.2.1 Análisis del requisito de conexidad

En primer lugar, en lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de conexidad que comporta verificar si la materia del acto objeto de control tiene relación directa y específica entre el Estado de emergencia declarado y los decretos legislativos que adoptan medidas para conjurarlo, ha de señalarse que, **el artículo primero** del decreto bajo estudio acudió a la figura contractual de la *urgencia*



manifiesta como causal de contratación directa de las entidades estatales, en los siguientes términos:

“Artículo primero: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Muzo – Boyacá, por un periodo de treinta (30) días calendario, conforme al Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020 o hasta que la situación relacionada con la pandemia CORONAVIRUS – COVID 19 que dio origen se conjure, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarios para atender las situaciones de emergencias presentadas.

PARAGRAFO: El literal a, numeral 4, artículo 2, de la ley 1150 de 2007, estableció la procedencia de la Contratación Directa, en caso de emergencia manifiesta”.

A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

“(…) Que en ese orden de ideas, **se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis** y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993- Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 – Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, **Ley 80 de 1993**, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación (...).

Que con el propósito de **generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la**



Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las 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". (Destacado por la Sala)

El Presidente de la República en desarrollo del Decreto 417, expidió el Decreto legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19*", norma que adoptó algunas medidas en materia de contratación estatal, con el propósito de mitigar la propagación de la pandemia del nuevo coronavirus en el país.

Una de tales medidas se encuentra contenida en el artículo séptimo *ibídem*, que habilitó a las entidades estatales para la utilización de la modalidad de contratación directa fundada en la causal de urgencia manifiesta, causal frente a la cual se indicó, se entiende comprobada por el hecho de haberse declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; en efecto, indica la norma:

“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”.
(Destacado por la Sala)

Como se advierte, a partir de los referidos decretos legislativos se habilitó a las entidades estatales para acudir a la modalidad de contratación directa para la sección de contratistas, basándose para ello en la causal de urgencia manifiesta, ello en los términos señalados en las normas contractuales previstas en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, así como el Decreto reglamentario 1082 de 2015 que regulan la materia.

En efecto, de acuerdo con lo señalado en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007⁹, una de las causales por las cuales procede la modalidad de contratación directa, es precisamente la declaratoria de urgencia manifiesta; a su turno, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, indicó expresamente que uno de los eventos en que procede la declaratoria de urgencia manifiesta, tiene que ver con situaciones relacionadas con los Estados de excepción, como en este caso, el Estado de emergencia (art. 215 constitucional); en efecto indica la ley:

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

⁹ **Artículo 20. De las modalidades de selección.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: a) Urgencia manifiesta (...).”



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”. (Destacado por la Sala)

Ahora bien, respecto a la utilización de la figura de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa, el Consejo de Estado¹⁰ ha precisado lo siguiente:

“(…) En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse **la necesidad 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 (…)**”. (Destacado por la Sala)

En tal sentido, a juicio de la Sala, el artículo primero del Decreto 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde del Municipio de Muzo declaró la urgencia manifiesta, constituye un desarrollo de las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, que habilitaron a las entidades estatales, a acudir a la modalidad de la contratación directa bajo la causal de urgencia, con el propósito que de manera ágil y expedita, pudieran adquirir “*el suministro de bienes, la prestación de*

¹⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425).



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”, satisfaciendo de esta manera el requisito de conexidad.

5.2.2 Análisis de la motivación de la urgencia manifiesta en el caso concreto

Continuando con el estudio del Decreto 035 de 24 de marzo de 2020 corresponde en este punto, analizar la motivación en particular que fue tomada en cuenta por el Alcalde del Municipio de Muzo, para declarar la urgencia manifiesta, esto es, verificar las razones fácticas que enfrenta el municipio y por las cuales se hace uso de esta figura excepcional, ello a partir de la exigencia contenida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que indica que “La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”.

A este respecto, ha de señalarse que la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para la validez de un acto administrativo. Es condición esencial que existan unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. En efecto, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado deben existir unas circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto; al respecto en sentencia del 5 de julio de 2018¹¹, se indicó lo siguiente:

“Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte considerativa del acto. En todo caso, aunque no se mencionen expresamente los motivos, debe existir una realidad fáctica y jurídica que le brinde sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los "antecedentes del acto" representados

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá, D. C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018). Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)



por lo general en distintos documentos, como estudios, informes, actas, etc.” (Destacado por la Sala)

A su turno, la Corte Constitucional en punto a la motivación de los actos administrativos, ha señalado lo siguiente:

“En este orden de ideas, **los motivos del acto administrativo**, comúnmente llamados “considerandos”, **deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas**, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada¹²”. (Destacado por la Sala)

En lo que tiene que ver con el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, se ha considerado que este corresponde al ejercicio de una facultad discrecional de la administración, evento en el cual el contenido de la decisión debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa¹³; de tal manera que el funcionario público que hace uso de dicha figura excepcional debe señalar la situación fáctica que en el caso particular, sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta, en función del presupuesto que establece la ley para tales efectos, que en el *sub examine*, tiene que ver con la declaratoria de un Estado de excepción, como lo es el Estado de Emergencia.

En efecto, dentro de las consideraciones expuestas para la adopción del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, particularmente en lo que tiene que ver con la posibilidad de adelantar procesos de contratación directa, se indicó que “*con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan **atender eficientemente las necesidades de la población**, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa*”; de tal manera que el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta debe hacer referencia a las necesidades que como consecuencia de la pandemia,

¹² Corte Constitucional Sentencia T-552 de 20005. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

¹³ Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.



se presentan en el municipio y que requieren de la utilización de tal figura excepcional para su atención eficiente, entendiendo que los efectos del coronavirus varían según el municipio de que se trate.

En tal sentido, la situación de crisis en el nivel nacional producto de la pandemia del coronavirus COVID-19, no releva al municipio de señalar dentro de las consideraciones del acto administrativo, cuáles son los supuestos fácticos que de manera particular enfrenta la entidad, y por los cuales se hace necesario la declaratoria de urgencia manifiesta. Ello por cuanto, a partir de identificar, bien sea los sectores afectados o las posibles necesidades de la población a satisfacer, posteriormente se podrá adelantar un debido control (fiscal, disciplinario, administrativo) a los actos contractuales que haya celebrado el municipio.

En este punto, ha de precisar la Sala que si bien el Consejo de Estado en la referida sentencia del 7 de febrero de 2011, haciendo alusión al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 adujo que de dicha disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo, pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad¹⁴; no obstante lo cual, tal regla jurisprudencial no resulta aplicable al asunto aquí estudiado.

Lo anterior por cuanto a partir de la lectura del ya referido artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la declaratoria de urgencia manifiesta tiene cabida cuando se presenta uno de los siguientes supuestos: *i)* Se requiere la prestación ininterrumpida de un servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras, *ii)* Se presenten situaciones relacionadas con estados de excepción, *iii)* Se presenten hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre y *iv)* se presenten situaciones similares a las anteriores; en tal medida, la referida sentencia del Consejo de Estado hizo alusión al primero de

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 4 de marzo de 1994. Radicado No. 587. Consejero Ponente: Humberto Mora Osejo.



los supuestos para la declaratoria de urgencia manifiesta, donde el servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras, se conocen de antemano, más no se ha hecho pronunciado respecto al uso de dicha figura en marco de un Estado de excepción.

En tal sentido, a efectos de cumplir con la exigencia contenida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que indica que “*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado*”, se deberá verificar la motivación en particular, que fue tenida en cuenta para declarar la urgencia manifiesta, esto es, verificar las razones fácticas que enfrenta el municipio y por las cuales se hace uso de esta figura excepcional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En el presente caso, se encuentra que el **artículo segundo** del decreto bajo estudio dispuso lo siguiente:

“Artículo segundo: Ordenar a los funcionarios de la Administración Municipal de Muzo-Boyacá acudir a la figura de la urgencia manifiesta, para contratar únicamente bienes, obras y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la prevención, respuesta, manejo y control de la pandemia coronavirus COVID-19 (...)”.

Sin embargo, de la lectura de las consideraciones expuestas por el Alcalde del Municipio de Muzo, encuentra la Sala que la declaratoria de la urgencia manifiesta no se encuentra debidamente motivada, toda vez que no se indican las razones fácticas, esto es, las necesidades que, como consecuencia de la pandemia, se presentan en el municipio y por las cuales se hace uso de esta figura excepcional.

En efecto, en la parte considerativa del Decreto 035 de 24 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Muzo expuso a efectos de declarar la urgencia manifiesta, lo siguiente:



“Que la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 2, establece que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia de 1991, establece dentro de las atribuciones del Alcalde “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...”.

Que la Ley 136 de 1994, en su artículo 91 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala en el literal d) En relación con la Administración Municipal: “1. Dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...”.

Que en el mes de diciembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud OMS informa sobre una ocurrencia de casos de infección respiratoria aguda grave, causada por un brote de enfermedad por coronavirus en WUHAM-CHINA.

Que el día 30 de enero del año en curso la OMS, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la emergencia en salud pública de importancia internacional.

Que la Organización Mundial de la Salud-OMS el 11 de marzo de 2020 declaró el brote de enfermedad por Coronavirus-COVID-19 como una pandemia, debido a la velocidad de la propagación y la escuela de transmisión del virus.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, en el cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus-COVID-19 y adopta medidas para hacer frente al virus.

Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario.

Que el Presidente de la República mediante Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 adoptó medidas de urgencias en materia de contratación estatal,



con ocasión del estado de emergencia económica social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Que mediante Decreto 180 del 16 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública en el Departamento de Boyacá.

Que mediante el Decreto 183 del 17 de marzo de 2020 se declaró la altera amarilla y se dictan disposiciones en materia de contención del Covid-19 en el Departamento de Boyacá.

Que mediante Decreto 184 del 18 de marzo de 2020, se adoptaron disposiciones adicionales al Decreto 183 de 2020, para determinar su alcance.

Que el municipio mediante Decreto No. 29 del 18 de marzo de 2020 por el cual se acoge la alerta amarilla y se acoge a la emergencia declarada por el gobierno nacional y se dictan disposiciones en materia de contención del covid-19 en el Municipio de Muzo.

Que la Ley 1523 del 2012, en su artículo 2, ha establecido una política nacional indispensable para la gestión de riesgo y desastres, con el propósito explícito de contribuir entre otros con interés de las poblaciones y comunidades en riesgos permanentes.

Que la Ley 80 de 1993, en el artículo 42 disponen respecto de la Urgencia Manifiesta “Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio (...).

Que el Municipio de Muzo-Boyacá, ha realizado todas las actuaciones administrativas dentro del marco de sus funciones legales y constitucionales tendientes a afrontar el estado de emergencia y la calamidad pública con ocasión del virus Covid-19, y con el fin de preservar la vida, la integridad física y mental, la salud pública de los habitantes del Municipio.

Que se requiere contar con herramientas y alternativas de tipo jurídico necesarias para la prevención, contención, manejo y respuesta generada por la pandemia y que, a su vez, el Municipio cuente con mecanismos que le permitan actuar de manera ágil, rápida, eficiente, eficaz pertinente y oportuna para atender las necesidades actuales y las que se puedan presentar para atender la pandemia.



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 al país, resulta útil, necesario, adecuado y proporcional para superar la contingencia presentada por el COVID-19.

Que en el Municipio de Muzo Boyacá, predomina la población adulto mayor en un número superior al 17%, la cual esta denominada como vulnerable para COVID-19.

Que en el Municipio de Muzo Boyacá hay gran cantidad de afluencia de población minera y presencia de Empresas multinacionales en las cuales labora personal extranjero que aumenta el grado de vulnerabilidad para el COVID-19”.

Como se advierte, el Alcalde del Municipio de Muzo a fin de justificar la declaratoria de urgencia manifiesta, plantea consideraciones de orden general, referidas a i) La declaratoria como pandemia del coronavirus COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud-OMS, ii) La situación de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 385 de 2020, iii) La declaratoria del Estado de emergencia, iv) el fundamento normativo (Ley 80 de 1993) de la urgencia manifiesta, v) La Circular 06 de 19 de marzo de 2020, emitida por el Contralor General de la República.

No obstante, dentro de las consideraciones del acto objeto de estudio, no se hace referencia a las razones en particular, esto es, las necesidades que, como consecuencia de la pandemia del coronavirus, debe enfrentar el Municipio de Muzo y por las cuales se hace necesaria la declaratoria de la urgencia manifiesta, más allá de las afirmaciones generales y abstractas respecto a la existencia de la pandemia en el país.

Allí se manifiesta que “Se requiere contar con herramientas y alternativas de tipo jurídico necesarias para la prevención, contención, manejo y respuesta generada por la pandemia y que, a su vez, el Municipio cuente con mecanismos que le permitan actuar de manera ágil, rápida, eficiente, eficaz pertinente y oportuna **para atender las necesidades actuales** y las que se puedan presentar



para atender la pandemia”; sin embargo, no se indica al menos someramente, cuáles son esas necesidades que se propone satisfacer con la declaratoria de urgencia manifiesta.

Aunado a lo anterior, si bien dentro de las consideraciones se hace mención en general, a que en el Municipio de Muzo predomina la población adulto mayor y que hay gran cantidad de población minera y personal extranjero que aumenta el grado de vulnerabilidad al COVID-19, lo cierto es que tal manifestación resulta insuficiente a efectos de constatar cuáles son las necesidades o los sectores afectados y que requieren de manera urgente, la utilización de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa, para atenderlas eficientemente.

Llama la atención de la Sala que el Alcalde del Municipio de Muzo, sólo hasta en la contestación del presente medio de control, señaló que la motivación para la expedición del decreto aquí estudiado tuvo que ver con que “*el municipio requiere **la prestación de servicios de salud y humanitarios para sus habitantes**, siendo necesario adelantar procesos contractuales de manera inmediata para la adquisición de elementos de primera necesidad como lo son los mercados para la población más vulnerable y elementos para la protección de los funcionarios y contratistas de la alcaldía, de elementos de desinfección e higiene para prevenir el COVID-19”*; no obstante tal manifestación, al ser posterior, no constituye un antecedente del acto demandado, de tal forma que no suple la falta de motivación del mismo.

En suma, concluye la Sala que el Decreto No. 20200324-035 de 24 de marzo de 2020 a través del cual el Alcalde del Municipio de Muzo, declaró la urgencia manifiesta, no se encuentra debidamente motivada, toda vez que no se indican las razones fácticas, esto es, las necesidades que, en particular, como consecuencia de la pandemia del coronavirus, se presentan en el municipio y por las cuales se hace uso de esta figura excepcional como causal de contratación directa, de tal manera que se incumple con el requisito previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, esto es, que “*La urgencia manifiesta se*



declarará mediante acto administrativo motivado”, razón por la cual se declarará su ilegalidad.

Así las cosas y como quiera que la declaratoria de urgencia manifiesta decretada por el Alcalde del Municipio de Muzo no cumple con uno de los requisitos para su adopción, como lo es que la motivación, la Sala se releva de abordar el estudio de la proporcionalidad en el presente asunto.

Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: En aplicación del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **DECLARAR la ilegalidad** del Decreto 20200324-035 de 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Muzo, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta.

SEGUNDO: De la presente providencia, remítase copia a la Contraloría Departamental de Boyacá, para lo de su cargo.

TERCERO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00256-00
Control inmediato de legalidad

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00256-00
Control inmediato de legalidad

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.