



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

Tunja, 12 de junio de 2020.

EXPEDIENTE N°	15001-23-33-000-2020-00166-00
MEDIO DE CONTROL	Control inmediato de legalidad - Municipio de Panqueba.
ACTO OBJETO DE ESTUDIO:	Decreto 023 de 23 de marzo de 2020
ASUNTO	Sentencia de única instancia - declara la legalidad 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. 023 de 23 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad que afecta al país por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Panqueba-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Acto sometido a control

El Alcalde del Municipio de Panqueba mediante Oficio del 24 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto 023 de 23 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. 023 de 23 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad que afecta al país por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones” (...)

DECRETA:

Artículo primero: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Panqueba por causa del CORONAVIRUS COVID - 19, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo y el artículo 7º del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

Artículo segundo: Realizar las gestiones que sean necesarias para conjurar la emergencia, atender la población afectada, adquirir los bienes y servicios necesarios para la prevención y contención de la pandemia CORONAVIRUS COVID - 19 y construir las obras públicas estrictamente necesarias para proteger la salud y la vida de la población Panquebana.

Artículo Tercero: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, los contratos originados en la urgencia manifiesta; el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos aquí expuestos, se enviarán a la Contraloría Departamental de Boyacá y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (02) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron la presente declaración.

Artículo cuarto: Realizar las contrataciones descritas en la parte considerativa del presente decreto y aquellas que sean estrictamente necesarias para prevenir y contener los efectos producidos por la pandemia CORONAVIRUS COVID - 19, en el Municipio de Panqueba.

Artículo quinto: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la



vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuaran atendiendo a lo previsto por la Sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998.

Artículo sexto: La Secretaria de Planeación Municipal, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, supervisará de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que las obras y trabajos se ejecuten sin dilaciones ni retrasos y se materialice la finalidad del objeto contratado.

Artículo séptimo: Ordenar a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del CORONAVIRUS COVID - 19, la cual es objeto de la declaratoria de la presente urgencia manifiesta.

Artículo octavo: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación”.

2. Actuación procesal surtida

El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del tres (03) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto 023 de 23 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 Panqueba y se decretó la práctica de pruebas.

3. Intervenciones

El **alcalde del Municipio de Panqueba** presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 023 de 23 de marzo de 2020, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que la declaratoria de urgencia manifiesta resultaba necesaria, por cuanto la pandemia del COVID-19 merece de toda la



importancia, predominancia y atención de las entidades estatales, generando una grave crisis a la cual no es ajena dicha entidad territorial, donde su población en su mayoría corresponde al sector rural, a personas de la tercera edad y a niños, grupos poblacionales que merecen de la mayor atención y protección del Estado.

Señaló que en el Municipio residen personas de escasos recursos económicos, que en su mayoría quedaron limitadas en sus ingresos económicos para hacer frente al aislamiento y adquirir los productos de la canasta familiar primarios, siendo necesario que la alcaldía municipal, adopte las medidas contractuales urgentes para mitigar efectos nocivos en la población; aunado a que no cuenta con los insumos suficientes de salud para atender la emergencia sanitaria.

Indicó que las medidas extraordinarias que fueron adoptadas, guardan relación directa con la contención y prevención del COVID-19, tendientes a proteger, mejorar los insumos, y las condiciones de las familias del municipio.

Refirió que con la declaratoria de urgencia manifiesta afectando el principio de no discriminación, los derechos humanos o garantías y libertades fundamentales, como tampoco se afecta e interfiere en las funciones de otras ramas o entidades, pues en observancia del principio de coordinación y colaboración, la urgencia manifiesta con la expedición de Decreto 417 ya se encontraba en todo el territorio nacional, acatando las directrices y medidas dictadas, con las limitaciones legales que sobre el orden público ha analizado la Corte Constitucional.

De igual forma adujo que la urgencia manifiesta encuentra fundamento en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 que declaró dicha figura como fundamento en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país.

4. Concepto del Ministerio Público



El Procurador 122 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto en el que solicitó declarar ajustado a derecho mientras surtió efectos el Decreto 023 de 23 de marzo de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, señaló que el acto objeto de control cumple con los requisitos de generalidad en tanto los efectos del acto se dirigen a un número indeterminado de personas y tiene como finalidad establecer los detalles y pormenores necesarios para la aplicación de reglas y principios fijados por normas superiores, de acuerdo con las especiales condiciones de pandemia.

Señaló respecto al requisito de conexidad, que el decreto analizado fue expedido en virtud de las atribuciones consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007; decreto No. 1082 del 2015, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 y demás normas concordantes y con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Adujo que la figura de la urgencia manifiesta conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 desarrollada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, i) debe ser declarada mediante acto administrativo motivado, ii) contener las razones para acudir a este instrumento excepcional y hacer referencia a los contratos que se suscribirán, señalando su causa y finalidad.

Indicó que los hechos aducidos por el Alcalde Municipal de Panqueba como motivación para declarar la urgencia manifiesta fueron reales (la actual pandemia del Coronavirus- COVID-19) y que se ajustaron a los presupuestos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993; indicó que los objetos del contrato o contratos que se suscriban en



virtud de la urgencia manifiesta declarada deben estar estrechamente relacionados con los hechos que la fundamentan o, en otras palabras, deben permitir que se conjure la situación de emergencia.

En suma concluyó que el Decreto No. 023 del 23 marzo de 2020 no es contrario a 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 y las normas de control fiscal de los contratos suscritos con ocasión a la urgencia manifiesta.

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 023 de 23 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Panqueba, como desarrollo de los Decretos Legislativos No. 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. 023 de 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Panqueba 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 legalidad del Decreto No. 023 de 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Panqueba a través del cual se declaró la urgencia manifiesta, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta y la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia.

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. 023 de 23 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.

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

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.



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 tanta 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.
- 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.

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 numero: 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.



- 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 023 de 23 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Panqueba-Boyacá, proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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).



5. Examen de legalidad del Decreto 023 de 23 de marzo de 2020

Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto 023 de 23 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 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. 023 de 23 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta a fin de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras para contener la pandemia del Coronavirus, fue proferido por el alcalde del Municipio de Panqueba, 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 2012⁷, 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.
- 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

⁷ “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”.



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. 023 de 23 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad que afecta al país por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, frente al cual a continuación se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la motivación y 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 adopta 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 con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Panqueba por causa



del coronavirus COVID – 19, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo y el artículo 7º del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020”.

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 selección de contratistas, basándose para ello en la causal de urgencia manifiesta, con la finalidad de i) contratar 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 coronavirus COVID-19 y ii) así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud, 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 2007⁸, 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.

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

⁸ **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 (...).”



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 Estado⁹ 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 023 de 23 de marzo de 2020 por medio del cual, el Alcalde del Municipio de Panqueba declaró la urgencia manifiesta, constituye un desarrollo directo 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 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”*.

⁹ 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).



Precisamente dentro de las consideraciones del decreto aquí estudiado se indicó “*Que se encuentran acreditados como ya quedó expuesto en precedencia, una de las causales para decretar la urgencia manifiesta, como lo es la declaratoria del estado de excepción, lo cual ocurrió por vía de la expedición del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 (Estado de Emergencia Económica, social, y ecológica)*”.

Declaratoria de urgencia manifiesta (artículo primero) que no sólo se encuentra en conexidad con los referidos decretos legislativos, sino que además se encuentra ajustada a derecho; en efecto, *i)* de una parte la medida busca adelantar los procedimientos contractuales a fin de contener la emergencia ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, que es el propósito fundamental de las normas de excepción, de tal forma que no desborda dicho marco normativo y *ii)* de otra, la decisión del alcalde municipal, se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta.

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

Continuando con el estudio del Decreto 023 de 23 de marzo de 2020 corresponde en este punto, analizar la motivación en particular que fue tomada en cuenta por el Alcalde del Municipio de Panqueba, 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 2018¹⁰, 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 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 adoptada¹¹”. (Destacado por la Sala)

En lo que tiene que ver con el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, se ha considerado que esta 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 causa¹²; 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

¹⁰ 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)

¹¹ Corte Constitucional Sentencia T-552 de 20005. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

¹² Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.



en el *sub examine*, tiene que ver con la declaratoria de un Estado de excepción, como lo es el Estado de Emergencia.

En el presente caso, se encuentra que los **artículos segundo y cuarto** del decreto bajo estudio prevén la celebración de los actos y contratos que tengan como finalidad prevenir y contener la pandemia del coronavirus COVID-19 y construir las obras públicas estrictamente necesarias para proteger la salud y la vida de los habitantes del Municipio de Panqueba.

Frente a este punto, 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 finalidad¹³; 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 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.

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 4 de marzo de 1994. Radicado No. 587. Consejero Ponente: Humberto Mora Osejo.



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 este caso, considera la Sala que de la lectura de las consideraciones del Decreto 023 de 23 de marzo de 2020, este se encuentra debidamente motivado, no solo por cuanto se indica de manera clara y expresa que la finalidad de la celebración de los contratos, no es otra que prevenir y contener la emergencia sanitaria derivada por la COVID-19 en el municipio, sino por cuanto se hace referencia a los supuestos fácticos que enfrenta la entidad y que exigen el uso de la urgencia manifiesta como medida excepcional para enfrentar la crisis; allí se indica:

“Que toda vez que se encuentran acreditados y debidamente soportados los elementos contenidos en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, que legitiman a la administración municipal para declarar la urgencia manifiesta, se hace necesario contratar directamente y en forma inmediata, los siguientes bienes y servicios:

A) Adquisición de mercados con productos de la canasta básica familiar para la población Panquebana, dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Panqueba por causa del CORONAVIRUS COVID - 19;

B) Adquisición de Elementos de Aseo Personal y del Hogar, así como de elementos de protección Personal, industrial y laboral, dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin



de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Panqueba por causa del CORONAVIRUS COVID - 19;

C) Prestación del servicio de transporte especial para garantizar el traslado del personal de la salud; personal de la Administración y colaboradores dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Panqueba por causa del CORONAVIRUS COVID - 19;

D) Prestación de Servicios para el lavado de tanques de almacenamiento y sedes de la Institución Educativa Colegio Técnico de Panqueba, así como de las diferentes dependencias y bienes de propiedad del Municipio, que puedan servir como potenciales albergues, dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Panqueba por causa del CORONAVIRUS COVID - 19;

E) Adquisición de carpas, Colchonetas y Frazadas como apoyo logístico y estrategia contra eventuales contingencias, dentro del marco de la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Panqueba, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Panqueba por causa del CORONAVIRUS COVID - 19”.

Se advierte que el propósito (motivación) de la declaratoria de urgencia manifiesta se orienta a obtener la *i)* adquisición de mercados con productos de la canasta básica familiar para la población vulnerable del municipio, *ii)* adquisición de elementos de aseo personal y del hogar, *iii)* prestación del servicio de transporte especial para garantizar el traslado del personal de la salud, *iv)* prestación de servicios para el lavado de tanques de almacenamiento, sedes educativas y dependencias y bienes del municipio, *v)* adquisición de carpas, colchonetas y frazadas como apoyo logístico y



estrategia contra eventuales contingencias tendientes a garantizar la efectiva atención en salud para los habitantes del municipio de Panqueba, de tal manera que el Decreto 023 de 23 de marzo de 2020 se encuentra debidamente motivado.

Aunado a lo anterior, el **artículo cuarto** del Decreto 023 de 23 de marzo de 2020, ordena realizar la contratación que sea estrictamente necesaria para prevenir y contener los efectos producidos por la pandemia Coronavirus COVID-19, en el Municipio de Panqueba, con fundamento en las consideraciones (justificación) expuestas en el referido decreto que declara la urgencia manifiesta; disposiciones que igualmente se encuentra ajustada a derecho, en tanto tal como lo ha señalado el Consejo de Estado¹⁴, la causal de urgencia manifiesta tiene como sustento precisamente la imposibilidad para la entidad de desarrollar un proceso licitatorio, dentro del cual se incluye la realización de estudios previos.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015¹⁵, dispone que si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declara hará las veces del acto de justificación y en este caso, la entidad estatal no estará obligada a elaborar estudios y documentos previos; de tal manera que la contratación de urgencia que adelante el Municipio de Panqueba, encontrará fundamento y deberá surtirse en el marco de las consideraciones expuestas en el acto que declara la urgencia manifiesta, aquí estudiado.

En este punto ha de precisar la Sala que el estudio aquí realizado se adopta en el marco del control inmediato de legalidad del acto administrativo que justifica la declaratoria de urgencia manifiesta como causal para acudir a la contratación directa, análisis que además tiene efectos de cosa juzgada relativa, de tal forma que el

¹⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E). Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015). Radicación número: 76001-23-31-000-2002-04055-01(41768).

¹⁵ “Por medio del cual se expido el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”.



estudio de legalidad propio de los contratos que de manera específica celebre el Municipio de Panqueba con fundamento en esta causal, eventualmente serán competencia del juez del contrato.

Así mismo, la declaratoria de urgencia manifiesta resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto tal figura se justifica en el campo de la contratación pública, en tanto busca evitar requisitos o trámites que obstaculizan la adquisición de bienes, la obtención de servicios o la ejecución de obras requeridas cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales que imposibiliten acudir a los procedimientos generales de selección, tal como ocurre en el presente caso, donde se está en presencia de una situación de absoluta anormalidad derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, que obligó a la declaratoria del Estado de emergencia.

Continuando con el análisis del Decreto 099 de 21 de marzo de 2020 y una vez verifica la debida motivación de éste, se encuentra que el **artículo tercero** del Decreto 023 de 23 de marzo de 2020, dispuso remitir el acto que declara la urgencia manifiesta, los contratos suscritos junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos aquí expuestos, con destino a la Contraloría Departamental de Boyacá y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que ejerza el control fiscal, medida que igualmente se encuentra ajustada a derecho, en tanto reproduce lo previsto en tal sentido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993¹⁶.

¹⁶ *“Artículo 43. Del control de la contratación de urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta. Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia”.*



Por su parte, el **artículo quinto** del Decreto 023 de 23 de marzo de 2020 dispone “*Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, **autorícese hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuaran atendiendo a lo previsto por la Sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998***”. Dicha disposición encuentra fundamento en lo previsto en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que prevé que tales traslados presupuestales deben ser *internos*.

En efecto, el referido párrafo fue objeto de declaratoria de exequibilidad condicionada por la Corte Constitucional¹⁷, en el entendido “*que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando **exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto***”; para arribar a tal conclusión se indicó lo siguiente:

“(…) Cuando se de aplicación al párrafo 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 habilita 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 (...)”. (Destacado por la Sala)

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 772/98 Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.



Así las cosas, de acuerdo con la Corte Constitucional la autorización dada en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 resulta constitucionalmente admisible en el entendido que los traslados presupuestales allí previstos sean internos, esto es, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto¹⁸, sin que se modifique o altere el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, lo cual en el orden municipal es competencia del Concejo, según es previsto en el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución.

En tal sentido, el artículo quinto del Decreto 023 de 23 de marzo de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad en tanto dispone que los movimientos presupuestales que se autorizan con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deben ser internos, esto es, que solo pueden afectar el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, sin que se modifique o altere el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad.

Finalmente, advierte la Sala que el **artículo sexto** del decreto aquí estudiado, dispone que sin perjuicio del control social respectivo, corresponde a la Secretaría de Planeación municipal supervisar la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, disposición que igualmente se encuentra ajustada a derecho, en tanto es desarrollo del numeral primero del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 que establece que las Entidades Estatales tienen la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato.

¹⁸ En efecto, el artículo 34 del Decreto 568 de 1996 reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, autoriza este tipo operaciones presupuestales en los siguientes términos: “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo”.



Una de las figuras utilizadas por las Entidades Estatales para el cumplimiento de la referida obligación, es precisamente la supervisión del contrato estatal, la cual es previsto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 consiste en el “*seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados*”. En tal virtud, asignar a la Secretaría de Planeación del Municipio de Panqueba la supervisión de los contratos que se lleguen a suscribir con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, no solo se encuentra ajustado a las normas contractuales, sino que constituye una obligación de imperativo cumplimiento para la entidad territorial.

En suma, la Sala concluye que el Decreto No. 023 de 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Panqueba a través del cual se declaró la urgencia manifiesta, desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta y la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual se declarará ajustado a la legalidad.

De otra parte y conforme a lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, se deja presente el deber que corresponde a las autoridades administrativas de disponer la publicación de los actos administrativos para efecto de su obligatoriedad.

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: DECLARAR la legalidad del Decreto 023 del 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Panqueba, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta, en el entendido que los objetos contractuales a desarrollar se orientan a obtener la i) adquisición de mercados con productos de la canasta básica familiar para la población vulnerable del municipio, ii) adquisición de elementos de aseo personal y del hogar, iii) prestación del servicio de transporte especial para garantizar el traslado del personal de la salud, iv) prestación de servicios para el lavado de tanques de almacenamiento, sedes educativas y dependencias y bienes del municipio, v) adquisición de carpas, colchonetas y frazadas como apoyo logístico y estrategia contra eventuales contingencias tendientes a garantizar la efectiva atención en salud para los habitantes del municipio de Panqueba.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del artículo quinto del Decreto 023 del 23 de marzo de 2020 de manera condicionada, en el entendido que los movimientos presupuestales que ejecute al Secretaria de Hacienda del Municipio de Panqueba con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deben ser internos y conforme a delegación dispuesta por el Alcalde Municipal, esto es, que solo pueden afectar el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, sin que se modifique o altere el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad.

TERCERO: DECLARAR ajustado a derecho el **Decreto No. 023 del 23 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Panqueba, bajo el entendido que el acto administrativo surte efectos



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00166-00
Control inmediato de legalidad

a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA, de acuerdo con lo señalado en esta providencia.

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

QUINTO: 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado (con salvamento parcial de voto)



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00166-00
Control inmediato de legalidad

LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado (con Salvamento Parcial de Voto)

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado