

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –  
Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020  
expedidos por el alcalde del Municipio de  
Sotaquirá**

**RADICACION: 15001233300020200046300**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

**II. ANTECEDENTES**

**2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.**

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

En dicha disposición se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19 que efectuó la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, caracterizada por la velocidad de propagación del virus.

En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resulta grave e inminente, puesto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, frente a un aumento exponencial de casos de contagio del coronavirus COVID- 19.

Finalmente, en el aludido decreto legislativo se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior<sup>2</sup>.

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
  
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las

---

<sup>2</sup> la Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: *(i)* los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); *(ii)* la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y *(iii)* la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.

- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.

- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber

fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efecto de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – como tributarias, financieras, entre otras- con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el

orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que se requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan 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.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.

- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.

- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.

-Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

## **2.2.- Del Decreto 440 de 2020 y la adopción de medidas de urgencia manifiesta en materia de contratación estatal, con ocasión de la**

## **declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

Teniendo en cuenta el alcance del artículo 215 Superior y en razón a que, de acuerdo con las prescripciones del artículo 3 del Decreto 417 de 2020, se dispuso adoptar, mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo, el Presidente de la República y los Ministros de Despacho, suscribieron el Decreto 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 COVID-19"*, con el cual se buscó adoptar una serie de medidas a implementar en materia de contratación estatal durante el término de duración del estado de emergencia, y que corresponden a las siguientes:

- La realización, a través de medios electrónicos, de las audiencias públicas que deban adelantarse en los procesos de selección, debiéndose levantar un acta de lo acontecido en la audiencia. Además se dispuso que Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las entidades estatales, una aplicación para adquirir bienes y servicios mediante el procedimiento de selección abreviada de subasta inversa; en ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa en la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos. No es necesario modificar el pliego de condiciones en los procesos de selección que se encuentren en trámite para realizar los mismos por medios electrónicos; con todo, la entidad estatal deberá informar mínimo con dos días de antelación, la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.
- Las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se podrán realizar a través de medios electrónicos.

- Las entidades estatales podrán suspender los procesos de selección así como revocar los actos administrativos de reapertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha de presentación de ofertas.

- Se preferirá, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo de los acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la tienda Virtual Colombia Compra Eficiente.

- Colombia Compra Eficiente diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, dirigidos al abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la declaratoria de emergencia. En las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda, se entenderá incorporadas las cláusulas excepcionales.

- Se podrán adquirir mediante el instrumento de agregación de demanda por grandes superficies, bienes relacionados con la urgencia; el valor de la transacción no podrá superar el monto máximo de la menor cuantía.

- 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, para contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID -19, así como para realizar 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 registrarán 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.

- Los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen

con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor; para lo cual, la entidad estatal deberá **justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.**

Esta medida **se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia y durante el término en que dicho estado se encuentre vigente.**

- Se deberán implementar mecanismos electrónicos para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas.

- Se autoriza al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas, empresas privadas o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la ley 80 de 1993.

Nótese cómo las medidas que en materia de contratación estatal se adoptaron en el decreto legislativo al cual se hizo alusión en precedencia – incluidas las relacionadas con la declaratoria de urgencia manifiesta- consagran en común **un elemento de conexidad** de los bienes y servicios adquiridos mediante los contratos estatales que pueden celebrarse en el tiempo que dure la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, con la prevención, contención, mitigación o gestión de la emergencia.

Elemento que claramente busca evitar que los procesos y demás medidas contractuales que puedan adoptarse por parte de las autoridades administrativas durante el estado de excepción, desconozcan los límites y finalidades que justificaron la declaratoria del estado de emergencia, y que, como se indicó en el acápite anterior de esta providencia, se relacionan con la insuficiencia de las medidas ordinarias establecidas en el



ordenamiento jurídico para conjurar la situación grave e inminente ocasionada por la pandemia Coronavirus COVID 19.

### **2.3. Del Decreto 019 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sotaquirá, y su modificatorio.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el decreto 019 de 24 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL A CAUSA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

**i)** De orden constitucional: Artículos 49, 95, 314 y 315.

**ii)** De orden legal:

- Ley 9 de 1979
- Ley 80 de 1993, artículo 42, 43.
- Ley 715 de 2001, artículo 44
- Ley 1438 de 2011, artículo 2
- Ley 1751 de 2015, Artículo 5

**iii)** Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 780 de 2016, parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.
- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

***"ARTICULO PRIMERO: DECLARAR*** la Urgencia Manifiesta en el municipio de Sotaquirá, con el propósito de adoptar las acciones necesarias para prevenir, identificar en forma temprana, diagnosticar, tratar, atender y rehabilitar a los posibles infectados por el Coronavirus COVID – 19.

***ARTÍCULO SEGUNDO. ORDENAR,*** a todas las secretarías que presenten las necesidades identificadas con los respectivos soportes,

*para aprobación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, con el fin de realizar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte el municipio de Sotaquirá para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.*

**ARTÍCULO TERCERO. ORDENAR** a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Sotaquirá la remisión inmediata de los expedientes de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, a la Contraloría competente,

**ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR** a la oficina de tesorería municipal con coordinación de las demás dependencias, disponer de las operaciones presupuestales para establecer las necesidades para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la urgencia manifiesta.

**PARAGRAFO.** - Informar a los contribuyentes del municipio de Sotaquirá que los incentivos tributarios por pronto pago serán prorrogados.

**ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.

**Parágrafo:** La declaratoria podría finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causas que motivaron su declaratoria; en caso de aumentar el nivel de riesgo, puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de toda la población.

**ARTÍCULO SEXTO.** Ordénese al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Sotaquirá, que de carácter permanente rinda informes sobre las necesidades que existan en el municipio de Sotaquirá sobre los bienes y servicios a contratar y le remita copia del mismo a la SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** Ordénese la publicación del presente decreto en la página web del Municipio de Sotaquirá y en el Portal Único de Contratación.”

En la misma fecha el Municipio de Sotaquirá expidió el Decreto No. 21 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 019 DE 2020, POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL A CAUSA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Específicamente se modificó el artículo 4 de dicho acto administrativo, el cual quedó como sigue:

**"ARTÍCULO CUARTO.** Realizar mediante acto administrativo expedido por el Alcalde Municipal, los traslados necesarios para financiar las acciones requeridas en el marco de la Urgencia manifiesta, dentro del presupuesto de gastos de la vigencia

*comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre del 2020, de acuerdo con lo ordenado en el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y acatando lo determinado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-772-98*

*Parágrafo: Copia de los actos administrativos que se expidan en aplicación del presente artículo, debe ser enviada a la Tesorería (sic) Municipal para los respectivos ajustes presupuestales y financieros a que haya lugar"*

## **2.4. Del Control Inmediato de Legalidad**

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad, se erige como el mecanismo jurídico previsto 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*"<sup>3</sup>.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

*"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".*

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra, en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibidem*, el control inmediato de legalidad como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

**2.5. Trámite del Medio de Control.** - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del Municipio de Sotaquirá remitió los Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020.

**2.5.1. Auto avoca conocimiento.** - Mediante auto notificado en el estado de 29 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad de los Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de Sotaquirá; allí se dispuso igualmente fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

**2.5.2. Intervenciones procesales.** - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo allegó al expediente la información requerida en el auto que avocó conocimiento, de manera que reposan en el expediente digital:

- Copia del Acta 005 de 24 de marzo de 2020, diligenciada en reunión del Consejo de Gestión del Riesgo COVID-19 del Municipio de Sotaquirá (archivo digital Acta gestión del riesgo).

- A modo de antecedentes de los decretos, el Municipio de Sotaquirá remitió el Decreto 15 de 14 de marzo de 2020<sup>4</sup>, el Decreto 16 de 17 de marzo de 2020<sup>5</sup> y el Decreto 18 de 24 de marzo de 2020<sup>6</sup>.

Por su parte, el **Personero del Municipio de Sotaquirá** emitió concepto

---

<sup>4</sup> Mediante el cual se toman medidas de contención del COVID-19 y la prevención de enfermedades Asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias

<sup>5</sup> Mediante el cual se declaró la alerta amarilla y se dictaron disposiciones en materia de contención del COVID-19 en el Municipio de Sotaquirá.

<sup>6</sup> Mediante el cual se declaró la emergencia sanitaria en el Municipio de Sotaquirá y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19).

el 11 de mayo de 2020, en el cual estimó frente al Decreto bajo estudio que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, la declaratoria de urgencia manifiesta fue declarada mediante la expedición de un acto administrativo motivado, de carácter general, discrecional y separable previo de la actividad contractual, en la medida que se genera un procedimiento especial de selección de contratista a causa de la declaratoria.

Que su fundamento fáctico demuestra la situación excepcional que amerita una rápida actuación de la Administración; que el contenido del resuelve es adecuado a los fines que establece la norma y proporcional a los hechos que le sirven de sustento para la decisión; y que se encuentra ajustado a lo previsto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y al Decreto 1082 de 2015 (archivo digital denominado INTERVENCION TRIBUNAL 1500123330002020000463 00).

No se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

**2.5.3 Concepto Ministerio Público.** - El señor Procurador 46 Judicial II para asuntos administrativos, remitió el 26 de mayo de 2020 al correo institucional de la Secretaría General del Tribunal el concepto que emitió dentro del presente asunto, en el que solicitó se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

En su escrito, luego de referirse a la consagración legal de la figura de la urgencia manifiesta, explicó que se reúnen los presupuestos para que la administración del Municipio de Sotaquirá procediera a su declaratoria, especialmente, a partir del Estado de emergencia económica, social y ecológica proclamado por el Gobierno Nacional.

Analizó cada uno de los ordinales incluidos en la parte resolutive del acto administrativo, frente a los cuales se pronunció como sigue:

- Del artículo primero dijo que el origen de la urgencia manifiesta en el sub lite se entiende comprobado por la emergencia económica, social y

ecológica declarada por el Gobierno nacional.

- Solicitó se declare la legalidad condicionada del artículo segundo, en la medida que en cuanto a los bienes y servicios a contratar se efectuó una enunciación abierta e imprecisa, lo que permite al Alcalde Municipal de Sotaquirá realizar cualquier tipo de contratación sin que pueda verificarse su especificidad, es decir, que las precisas materias sobre las cuales se podría contratar e impediría realizar un adecuado control fiscal por parte de la Contraloría Departamental.

- Frente al artículo tercero, encontró ajustada a derecho la orden de remitir los eventuales contratos a la Contraloría Departamental de Boyacá.

- Consideró igualmente ajustado a derecho el artículo cuarto, toda vez que allí no solo se hace mención a que los movimientos presupuestales a realizar serán internos, sino que se cita el contenido de la Sentencia C-772-98 de 10 de diciembre de 1998 que determina que los traslados solo puedan afectar exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.

- Del artículo quinto señaló que se excedió el término máximo de su vigencia, habida cuenta que, por tener origen en la declaratoria de emergencia económica declarada por Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debía ceñirse específicamente a los 30 días calendario allí dispuestos. Solicitó se declare no ajustado a la legalidad los acápite: "tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen" y "en caso de aumentar el nivel de riesgo, puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de toda la población", contenidos en el Decreto 19 de 24 de Marzo de 2020, modificado por el Decreto 21 de la misma fecha.

- Indicó que el artículo sexto se ajusta a derecho por cuanto se ordenó al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Sotaquirá que rinda informes sobre las necesidades del ente territorial, de modo que se establezcan los

bienes y servicios por contratar.

- Del artículo séptimo expresó que por tratarse del tema de la publicidad de la actuación administrativa, se ajusta a la normatividad aplicable (archivo digital denominado Concepto 71 2020-463 Sotaquirá Urgencia Contratacion sin especificar objeto).

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia.**

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

#### **3.2. Problema jurídico.**

Se contrae a determinar si el Decreto 19 de 24 de marzo de 2020, y su modificatorio No. 21 de la misma fecha, expedidos por el Alcalde del Municipio de Sotaquirá, se ajustan a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y a la normatividad que regula la figura de la urgencia manifiesta.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** Se declarará no ajustado a derecho el decreto 19 de 24 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 21 de la misma calenda, en el entendido que no fue descrita la relación de los bienes y servicios que serían adquiridos a través de la figura contractual de declaratoria de urgencia manifiesta prevista (para este caso) en el Decreto 440 de 2020.

#### **3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso**

##### **3.4.1. De la Urgencia Manifiesta**

3.4.1.1. Conforme a las previsiones del artículo 23 de la ley 80 de 1993<sup>7</sup>, la selección objetiva se erige como uno de los principios que rige los procesos de contratación estatal; así mismo, el artículo 5 de la ley 1150 de 2007<sup>8</sup>, consagra que es objetiva "(...) *la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*"

Armonizado a lo expuesto, el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, prescribe que la modalidad de selección de licitación pública, será **por regla general** la aplicable para la escogencia de los contratistas (numeral 1); con todo, el precepto citado prevé la procedencia excepcional de la modalidad de selección de contratación directa, entre otros, en los eventos de Urgencia Manifiesta.

Al respecto, el artículo 42 de la ley 80 de 1993, consagra la urgencia manifiesta en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. **Existe urgencia manifiesta cuando** la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando **se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección ~~o concurso~~<sup>9</sup> públicos.*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

*PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer **los traslados presupuestales internos que se requieran** dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.<sup>10</sup>*

Nótese como la norma en comento precisa que puede acudirse a la urgencia manifiesta "(...) *cuando se presenten situaciones relacionadas*

<sup>7</sup> Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,

<sup>8</sup> "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos públicos"

<sup>9</sup> La expresión "concurso" fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32.

<sup>10</sup> Parágrafo declarado condicionalmente exequible en la Sentencia C-772-98 "... bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto."



con el estado de excepción”.

El Consejo de Estado ha señalado que la urgencia manifiesta, se justifica en “ (...) **la necesidad inmediata** de continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o **conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social**, lo que **impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública** en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente **pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta** y la consecuencial celebración del correspondiente contrato.”<sup>11</sup>

A partir de lo anterior, la Jurisprudencia contenciosa ha sustentado la figura de la urgencia manifiesta en los siguientes principios: (i) *el principio de necesidad*, en tanto debe existir un hecho que amenace el interés público y que justifique la adopción inmediata de medidas; (ii) *el principio de economía*, en el entendido que se pretermite la regla general de licitación pública y se celebren contratos por vía de contratación directa para garantizar la continuidad del servicio y (iii) *el principio de legalidad*, que implica que la declaratoria procede exclusivamente por las causas previstas en la ley<sup>12</sup>.

3.4.1.2. Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado como requisitos formales de la urgencia manifiesta, los siguientes<sup>13</sup>:

**(i) Su declaratoria debe darse mediante acto administrativo motivado:** Al respecto, cabe señalar que el acto debe “(...) *motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación*”<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección A, sentencia de 16 de julio de 2015, expediente 760012331000200204055-01 C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

<sup>12</sup> Op cit. 8

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección C, Sentencia de 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>14</sup> Op. cit, Pág. 23.

**(ii) En la motivación, debe hacerse referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar:** Así, el Máximo Tribunal de esta Jurisdicción precisó que dentro de la motivación debe señalarse de manera clara la causa y finalidad de cada uno de los contratos que se van a celebrar con fundamento en los motivos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta<sup>15</sup>. sobre el particular, ilustró<sup>16</sup>:

**"(...) Así las cosas, la administración pública está limitada a celebrar los contratos que prescriba en el acto de declaración de urgencia manifiesta, siendo imposible, por lo mismo, que posteriormente a dicha declaración se incluyan nuevos contratos por idénticos motivos de urgencia; de esta manera, se establece control sobre el ejercicio de la contratación directa que tiene carácter excepcional.**

*(...) De otro lado, habiendo sido declarada la urgencia manifiesta sin que con base en ella se hubieran celebrado los contratos necesarios, se debe examinar la situación posteriormente para verificar si en verdad la urgencia subsiste y es imposible esperar el término que se emplea en una licitación o concurso públicos, conforme lo establece el artículo 30 de la ley 80 de 1993. En tal evento la administración debe proceder de nuevo a declarar la urgencia, exponiendo los motivos en que se fundamenta y señalando todos los contratos que se deben celebrar. (Resalta la Sala)*

Exigencia que, a juicio de la Sala, concuerda con el carácter excepcional de la urgencia manifiesta, que necesariamente impone a la administración municipal restricciones en su uso. Sobre este punto, cabe reiterar que de manera alguna, la urgencia manifiesta - que se rige bajo los principios de legalidad y necesidad- puede convertirse en un instrumento de aplicación general o discrecional, y en ese orden de ideas "(...) *la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen*

---

<sup>15</sup>Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección C, Sentencia de 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Concepto de 4 de marzo de 1994, expediente 587 C.P. Humberto Mora Osejo; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 667 de 24 de marzo de 1995, C.P. Luis Osorio Isaza.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 667 de 24 de marzo de 1995, C.P. Luis Osorio Isaza.

*servicio público a los administrados.*<sup>17</sup>.

**(iii) Tiene un régimen jurídico especial:** Dado que el legislador permite que “(...), cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo”<sup>18</sup>

**(vi) El acto de declaratoria de urgencia manifiesta, los contratos celebrados en desarrollo de dicha declaratoria, son objeto de control fiscal.** Lo anterior, de acuerdo a las prescripciones del artículo 43 de la ley 80 de 1993.

3.4.1.3.- Finalmente, en pronunciamiento reciente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, precisó una serie de elementos propios de los estados de urgencia manifiesta dentro de las cuales, además de las enunciadas previamente como requisitos, se encuentran las siguientes<sup>19</sup>:

*(i) es una **excepción** a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado;*

*(ii) **aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública**, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (...)*

*(iv) **con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación**, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos;*

*(v) **el mal uso de la figura es causal de mala conducta.***

### **3.5. Caso Concreto.**

Conforme se mencionó en los antecedentes y en el marco normativo aplicable al caso, procede la Sala Plena a abordar el estudio de legalidad del Decreto 19 de 24 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 21 de

---

<sup>17</sup> Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, 7 de febrero de 2011, expediente: 34425, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>18</sup> Op. cit. Pág. 23.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2018-00219-00 (C), de 19 de febrero de 2019. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

la misma fecha, en los siguientes términos:

### **3.5.1. Requisitos de forma (Conexidad formal)**

Los Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020, fueron expedidos por el alcalde del Municipio de Sotaquirá, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93<sup>20</sup> de la ley 136 de 1993 y para celebrar contratos estatales a nivel municipal, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 11 de la ley 80 de 1993<sup>21</sup>.

### **3.5.2. Requisitos materiales (Conexidad material)**

3.5.2.1. Con base en el marco normativo citado en precedencia, y teniendo en cuenta que los decretos expedidos por el Alcalde Municipal de Sotaquirá, objeto de control de legalidad, se centran en la declaratoria de urgencia manifiesta, considera la Sala que se debe abarcar el estudio de conexidad material de manera inicial, a partir de la normatividad que regula el aludido instrumento contractual y que fue citada como sustento legal del mencionado decreto.

En ese orden de ideas, inicialmente se rememora que uno de los requisitos formales de la urgencia manifiesta se contrae a la referencia específica de cada uno de los contratos que se han de celebrarse en desarrollo de esta modalidad, y que debe estar plasmada dentro del acto administrativo que dispone su declaratoria.

Sobre este punto, aun cuando la postura jurisprudencial antes citada refiere a la exigencia de una definición clara de los contratos a celebrar, considera la Sala, a partir de los parámetros fijados en los decretos

---

<sup>20</sup> **ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** *El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias."*

<sup>21</sup> *Así lo prevé el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone la competencia para dirigir licitaciones y para **celebrar contratos estatales**. Concretamente, indicó que "A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades."*

legislativos 417 y 440 de 2020, que este requisito debe apuntar a justificar la necesidad de adquirir los bienes y servicios para prevenir, mitigar y superar la pandemia COVID 19, por ser el elemento fáctico que motivó la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica.

Esto conlleva a sostener, igualmente, que no resultará suficiente la simple enunciación o motivación normativa para encontrar ajustado a derecho el decreto de declaratoria de urgencia manifiesta, habida cuenta que es pertinente que en la motivación o en la parte resolutive del decreto objeto de control de legalidad, se indique o por lo menos se logre identificar el tipo contractual al cual se acudirá para adquirir los bienes y servicios requeridos.

Descendiendo al análisis material del decreto 19 de 24 de marzo de 2020, así como de su modificadorio (Decreto 21) se observa que en su parte motiva, ni en su parte resolutive se efectuó algún tipo de enunciación respecto de los bienes y servicios a contratar, mientras que, por el contrario, es claro que la Administración municipal no tenía conocimiento de las necesidades del ente territorial en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2017.

Lo anterior por cuanto en los artículos segundo y sexto del acto administrativo bajo estudio se ordenó tanto a los secretarios de despacho, como al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Sotaquirá que presenten informes sobre las necesidades de bienes y servicios que eventualmente serían contratados con el fin de conjurar las causas que originaron la declaratoria de urgencia manifiesta.

Precisamente la motivación del acto debe demostrar la urgente necesidad de adquirir los bienes, que implique la imposibilidad de hacerlo a través de los procedimientos ordinarios de contratación, y en esa medida, la condición no puede ser simplemente posible o eventual como la califica el decreto objeto de control.

Así, se colige que la entidad territorial no tenía mediana claridad, al momento de expedición de los decretos 19 y 21, de los riesgos actuales, reales o urgentes que serían mitigados o contenidos con la adquisición de bienes y/o servicios por vía de la contratación directa, y por tanto no se cumpliría con la conexidad requerida entre la causa de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (sustento de la urgencia manifiesta) y las razones para declarar la urgencia manifiesta.

En ese orden de ideas, resulta claro para la Sala que en lo que atañe al requisito de la identificación de los contratos que se celebrarán y ejecutarán con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, los Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020 no incluyeron motivación alguna, y por tanto desconocieron los postulados de necesidad y legalidad propios de esta figura contractual.

De igual forma, al no identificar los bienes o servicios a contratar para mitigar la emergencia causada por el COVID- 19, ni señalar los contratos que se suscribirían para su adquisición con ocasión de su declaratoria, se presentó una FALTA DE MOTIVACIÓN, cuya ocurrencia se subsume en el vicio de “expedición irregular” a que se refiere el inciso segundo del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Dicho defecto se configura cuando el acto carece por completo de fundamentos de hecho y/o de derecho, o cuando la motivación incorporada en el acto administrativo es tan precaria e insuficiente que no puede tenerse el acto como motivado.<sup>22</sup>

En suma, lo expuesto en precedencia permite a la Sala afirmar que los Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020 emitidos por el alcalde el Municipio de Sotaquirá, no se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico que regula no solamente la Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino la institución contractual de la urgencia manifiesta y así se declarará en esta providencia.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 23 de marzo de 2017, Exp. 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016) C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **FALLA**

**Primero. - DECLARAR** la ilegalidad de los Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde del Municipio de Sotaquirá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

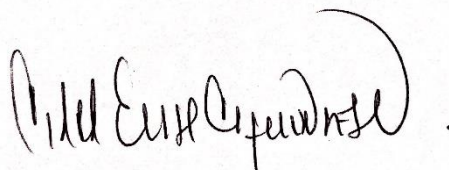
**Segundo.** - En firme esta providencia, remítase copia a la Alcaldía del Municipio de Sotaquirá, a la Contraloría Departamental de Boyacá, al Personero del Municipio de Sotaquirá y al señor Agente del Ministerio Público, y luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

**Notifíquese y Cúmplase,**



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



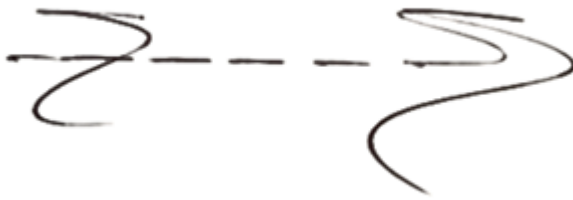
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

Hoja de firmas

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –

Decretos 19 y 21 de 24 de marzo de 2020-  
expedidos por el Alcalde del Municipio de Sotaquirá

RADICACION: 15001233300020200046300