



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

Tunja, 19 de junio de 2020.

Expediente N°	15001-23-33-000-2020-000274-00.
Medio de Control	Control inmediato de legalidad- Municipio de San Eduardo
Actos objeto de estudio:	Decreto 017 de 24 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 027 de 17 de abril 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. 017 de 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Eduardo, Boyacá, como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública (Decreto municipal 013 de 2020), por la emergencia generada por el Coronavirus COVID- 19 y se dictan otras disposiciones”*, y el Decreto 027 de 17 de abril de 2020 *“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 017 de 2020”*, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Eduardo-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Acto sometido a control

El Alcalde del Municipio de San Eduardo mediante Oficio del 25 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020 y mediante Oficio del 20 de abril de 2020, remitió copia del Decreto No. 027 de 17 de abril de 2020 para los



efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación. La parte resolutive de los referidos decretos es del siguiente tenor:

“Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Eduardo, Boyacá, como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública (Decreto municipal 013 de 2020), por la emergencia generada por el Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.

Artículo primero: Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de San Eduardo, Boyacá, 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, de modo que las dependencias de la administración Central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

Artículo segundo: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, célebrense los actos y contratos que tengan como finalidad adquirir, suministrar, prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener la emergencia sanitaria y preservar el orden público.

Parágrafo primero. Para efectuar la contratación directa del bien o del servicio como consecuencia de la urgencia manifiesta por parte de la Secretaría de Planeación Municipal, se ordena a todas las dependencias de la administración municipal, instituciones, entidades y comunidad en general, la presentación escrita de la necesidad precisa a contratar, junto con los respectivos soportes.

Parágrafo tercero (Sic). Para efectuar la contratación directa del bien o del servicio como consecuencia de la urgencia manifiesta, se deberá remitir la solicitud de contratación a la Secretaría de Planeación Municipal, allí se harán las verificaciones del valor del contrato, precios que se encuentren dentro del mercado e idoneidad del contratista.



Artículo cuarto. Ordenar a la Secretaría de Hacienda Municipal que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública declarada por el alcalde municipal mediante Decreto 013 del 18 de marzo de 2020 y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015.

Artículo quinto. - Ordenar a la Secretaría de Planeación Municipal, remitir dentro de los dos días siguientes a la celebración de los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, a la Contraloría departamental de Boyacá para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Artículo sexto. - Ordenar a la Secretaría Ejecutiva enviar a la Contraloría Departamental de Boyacá y al Ministerio del Interior los actos administrativos que se profieran en virtud de la declaratoria de Urgencia Manifiesta.

Artículo séptimo. - Vigencia el presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y se extiende hasta el término establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 o hasta que el Gobierno Nacional así lo determine o el término que el ente territorial estime necesario”.

Decreto 027 de 17 de abril de 2020 *“Por del cual se modifica parcialmente el Decreto 017 de 2020 que declara la urgencia manifiesta en el Municipio de San Eduardo Boyacá como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública (Decreto Municipal 013 de 2020) por la emergencia generada por el coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*. (...)

Artículo primero: Modificar el artículo séptimo del Decreto 017 de 2020, el cual quedará así:



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00274-00

Control inmediato de legalidad

Vigencia: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y se extiende por treinta (30) días calendario, es decir, hasta el veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)”.

2. Actuación procesal surtida

El despacho del magistrado sustanciador, mediante autos del catorce (14) y veintidós (22) de abril de 2020, avocó el conocimiento de los Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020 y Decreto No. 027 de 17 de abril 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 San Eduardo y se decretó la práctica de pruebas.

3. Intervenciones

El Alcalde del **Municipio de San Eduardo** a través de apoderado judicial presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el **Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020** que declaró la urgencia manifiesta, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que para la expedición del Decreto 017, fueron tenidos en cuenta la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, así como la Circular 06 de 2020, en la cual el Contralor General de la República, reconoce la grave situación que aqueja al país.

Indicó que en sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de San Eduardo del 24 de marzo de 2020, concluyó de manera unánime recomendar al



alcalde la declaratoria de urgencia manifiesta como mecanismo legal y válido que le permita adelantar las acciones administrativas y de contratación de bienes y servicios para enfrentar y contener los posibles eventos de calamidad que afecten a las comunidades urbanas y rurales ante un eventual contagio de la pandemia del COVID-19.

En lo que tiene que ver con el **Decreto 027 de 17 de abril de 2020**, adujo que éste modificó los términos de vigencia del Decreto 017 precisando que la declaratoria de urgencia manifiesta sería por 30 días, desde el 24 de marzo hasta el 23 de abril de 2020.

4. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 45 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020 y Decreto No. 027 de 17 de abril de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar luego de hacer referencia a los antecedentes de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 2020, señaló que en ese contexto fueron adoptadas medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con la expedición de los Decretos Legislativos 440 y 499 de 2020 y, mediante los Decretos Legislativos 537 y 544 de 2020 adoptó estas disposiciones durante el término de la emergencia sanitaria, dentro de las cuales se incluye la urgencia manifiesta.

En el presente caso adujo que el Municipio de San Eduardo declaró la urgencia manifiesta a través del Decreto No. 017 del 24 de marzo de 2020, con el propósito de adoptar las acciones contractuales administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar y contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID -19, de modo que las dependencias de la



Administración Central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

Refirió que la medida adoptada por el Municipio de San Eduardo se hizo con fundamento en el Decreto Legislativo 417 de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, por lo que este acto administrativo expedido por el alcalde municipal de San Eduardo se ajusta a la situación excepcional y extraordinaria que atraviesa el país generada por la pandemia del COVID-19, precisando que el acto aquí estudiado no hace más que atender los Decretos Legislativos 440 y 499 de 2020, mediante los cuales el Gobierno Nacional adoptó las medidas de urgencia en materia de contratación estatal.

Indicó que el acto objeto de control se encuentra motivado de manera amplia y razonable, pues en el mismo se señalan los antecedentes de la pandemia que originó el COVID-19 con base en información científica suministrada por los organismos de salud, tanto internacionales como la Organización Mundial de la Salud como por el Ministerio de salud y Protección Social a nivel nacional.

Refirió que el Decreto 017 de 24 de marzo de 2020 guarda conexidad con las causas que la motivaron e incluso disponiendo de manera clara que en el uso de la contratación bajo esta modalidad, las diferentes Secretarías o dependencias deben presentar por escrito “la necesidad precisa a contratar”, junto con los soportes respectivos (art. 2º, párrafo 1º), así como la orden para que una vez celebrado cada contrato sea remitido a la Contraloría Municipal, junto con el acto que declaró la urgencia manifiesta, los antecedentes respectivos y las pruebas, a los efectos de que ese organismo de control ejerza la función que prevé el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Señaló que el artículo 4º del Decreto 017 contraviene las normas sobre competencia para realizar los traslados presupuestales en el caso de la declaración de urgencia manifiesta, que por principio corresponden al alcalde municipal y no a los Secretarios, mucho más



cuando de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 se establece que con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, traslados estos que solo deben implicar la afectación del anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

Finalmente señaló que el Decreto 027 de 17 de abril de 2020, lo que hace es precisar la fecha de vigencia del Decreto 017, precisándose que esta vigencia se extendería por 30 días, esto es, hasta el 23 de abril de 2020, lo cual resulta ilegal teniendo en cuenta que los 30 días de vigencia de la declaración de emergencia debe contarse desde la fecha de expedición del Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y no desde la fecha de expedición del decreto municipal 017, razón por la cual se solicita se declare su nulidad.

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, los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril de 2020 fueron expedidos por el Alcalde del Municipio de San Eduardo, como desarrollo de los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 440 de 20 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.



2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril de 2020, proferidos por el alcalde del Municipio de San Eduardo, 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 de los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de San Eduardo 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 expuestos en el acto y 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 expidieron los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril 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.

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.

Precisamente 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

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.



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 permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los Estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional⁴.

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

- Es un proceso judicial, en tanto las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.
- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48

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

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



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.
- 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 percata 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.

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).



Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad de los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de San Eduardo-Boyacá, proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

5. Examen de legalidad de los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril de 2020

Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad de los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril 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. 017 de 24 de marzo de 2020 modificado por el Decreto No. 027 de 17 de abril de 2020 por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta a fin de adoptar las acciones contractuales y administrativas para contener la pandemia del Coronavirus, fue proferido por el Alcalde del Municipio de San Eduardo, 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

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”.



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 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. 017 de 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de San Eduardo, Boyacá, como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública (Decreto municipal 013 de 2020), por la emergencia generada por el Coronavirus COVID- 19 y se dictan otras disposiciones”*, y el Decreto 027 de 17 de abril de 2020 *“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 017 de 2020 que declara la urgencia manifiesta...”*, frente a los cuales 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 017 en estudio, acudió a la figura contractual de la *urgencia manifiesta* como causal de contratación directa de las entidades estatales, en los siguientes términos:

“Artículo primero: **Declarar la urgencia manifiesta** en el Municipio de San Eduardo, Boyacá, 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**, de modo que las dependencias de la administración Central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

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;**

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 (...).”



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 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, si bien desde el punto de vista meramente forma, el Decreto 017 de manera expresa no hace mención a los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, lo cierto es

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).



que visto su contenido material, a través del cual el Alcalde del Municipio de San Eduardo declaró la urgencia manifiesta, se concluye que constituye un desarrollo directo de las previsiones que al efecto fueron previstas en La referidas normas de excepción, 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”*.

Precisamente dentro de las consideraciones del decreto aquí estudiado se indicó *“Que la declaratoria de urgencia manifiesta le permite a la entidad celebrar contratos de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran, en este caso única y exclusivamente para atender asuntos relacionados con el CIVID-19”*.

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.

En efecto, dentro de los fundamentos para la adopción de la urgencia manifiesta, el Alcalde del Municipio de San Eduardo indicó:

“Que la Ley 80 de 1993, en los artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa, es decir, que se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales, para celebrar los contratos necesarios, con el fin de



enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de las circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública.

Que la imposibilidad de acudir a un procedimiento de selección de contratistas constituye un requisito esencial para la contratación directa en el marco de la urgencia manifiesta”. (Destacado por la Sala)

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

Continuando con el estudio del Decreto 017 de 24 de marzo de 2020 corresponde en este punto, analizar la motivación en particular que fue tenida en cuenta por el Alcalde del Municipio de San Eduardo, 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**

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)



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 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 el **artículo segundo** del decreto bajo estudio, prevé la celebración de los actos y contratos que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener la emergencia sanitaria social, económica y preservar el orden público.

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

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

¹² Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.



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.

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 tomada 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 017 de 24 de marzo de 2020, este se encuentra debidamente motivado, no solo por cuanto se indica de manera clara

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.



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 aun respetando tales principios la normatividad contractual establece instrumentos de respuesta rápida ante la ocurrencia de eventos que no pueden dar espera, respecto de la necesidad de emprender **acciones inmediatas tendientes para conjurar graves afectaciones que puedan generarse como lo es la situación actual de la pandemia del Coronavirus COVID-19 (...).**

Que a raíz de la pandemia del coronavirus COVID-19 el Municipio de San Eduardo declaró la situación de calamidad pública mediante Decreto Municipal 013 del 18 de marzo de 2020.

Que en sesión extraordinaria y prioritaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre del municipio de San Eduardo realizado el 24 de marzo del presente año (...) revisaron la situación y condiciones de riesgo propias de la municipalidad y el Decreto 457 de 2020, **estableciendo las acciones en salud directas y otras encaminadas a prevenir el contagio y reforzar la etapa de contención (...)** el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre del 24 de marzo del presente año conceptuó acerca de los hechos que han venido sucediendo y recomendó al señor Alcalde Municipal decretar la “urgencia manifiesta” como mecanismo legal y válido que le permitirá adelantar las acciones administrativas y de contratación de bienes y servicios y en general **todo lo necesario para enfrentar y contener los posibles eventos de calamidad y desastre que afecten gravemente a las comunidades urbanas y rurales Saneduarsenses por la presentación de un eventual contagio de la pandemia del COVID-19.**

Que conforme a lo anterior se hace necesario declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de San Eduardo Boyacá con el fin de adelantar oportunamente **la adquisición de insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud y fortalecer la emergencia sanitaria por el contagio del virus COVID-19**”. (Destacado por la Sala)



Dentro de las consideraciones expuestas en el Decreto 017, se hizo referencia como antecede para la expedición del acto, la sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre de San Eduardo, de la cual fue allegada copia del acta de 24 de marzo de 2020, en donde se revisaron las situaciones y condiciones de riesgo propias del municipio, oportunidad en la que respecto a la necesidad de la declaratoria de urgencia manifiesta, se consignó lo siguiente:

“El asesor jurídico manifiesta que es menester que, así como ésta asamblea en días anteriores autorizó al alcalde para declarar el estado de calamidad pública, también analice la necesidad de autorizar al alcalde para que decrete la “Urgencia manifiesta” **para poder adquirir de manera inmediata y oportuna los elementos necesarios, bienes y servicios para contener efectivamente el contagio a los integrantes de la comunidad (...).**

b) El señor Secretario de Planeación interviene y señala que en realidad sí es necesario y oportuno decretar la URGENCIA MANIFIESTA y solicita a la audiencia pronunciarse al respecto.

El mandatario somete a consideración ésta propuesta y el Comité **teniendo en cuenta las condiciones de riesgo en las que se encuentra el municipio** y que la urgencia manifiesta es el mecanismo legal y válido que permitirá a la administración municipal adelantar las acciones administrativas y contratación de bienes y servicios, en general, todo lo necesario para enfrentar y contener los posibles eventos de calamidad y desastre que afecte gravemente a nuestro municipio, por el posible contagio de la pandemia de COVID-19, concluyendo de manera unánime que a partir de la fecha le solicitan y exigen al alcalde municipal decretar la URGENCIA MANIFIESTA”. (Destacado por la Sala)

Se advierte que el propósito (motivación) de la declaratoria de urgencia manifiesta se orienta a obtener **los bienes y servicios para la población urbana y rural afectada por la pandemia del coronavirus**, así como **elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud para los habitantes** del municipio de San Eduardo, única y exclusivamente para atender asuntos relacionados con el CIVID-19.



Así mismo, no debe perderse de vista que por unanimidad el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre de San Eduardo (antecedente que hace parte de la motivación del Decreto 017) solicitó la declaratoria de la urgencia manifiesta, dada su conveniencia para enfrentar las condiciones de riesgo en las que se encuentra el municipio y adquirir de manera inmediata y oportuna los elementos necesarios, bienes y servicios para contener efectivamente el contagio del COVID-19 a los integrantes de la comunidad, de tal manera que el Decreto 017 de 24 de marzo de 2020 se encuentra debidamente motivado.

Aunado a lo anterior, **los parágrafo primero y tercero (Sic) del artículo segundo**, ordena a las Secretarías o Dependencias del municipio respectivas, realizar la justificación de la contratación que se requiera junto con los respectivos soportes; 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. En tal virtud, la orden dada a las Secretarías municipales de justificar la contratación a realizar, se sumará a las consideraciones expuestas en el Decreto 017 (que declara la urgencia manifiesta) a fin de sustentar el proceso contractual a realizar.

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”.



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 estudio de legalidad propio de los contratos que de manera específica celebre el Municipio de San Eduardo 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 017 de 24 de marzo de 2020 y una vez verifica la debida motivación de éste, se encuentra el **artículo cuarto** del Decreto 017 de 24 de marzo de 2020 ordenó a la Secretaría de Hacienda Municipal que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad y de urgencia manifiesta justificada mediante dicho acto administrativo. Dicha disposición encuentra fundamento en lo previsto en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que prevé que tales traslados presupuestales deben ser *internos*.

En efecto, el referido parágrafo fue objeto de declaratoria de exequibilidad condicionada por la Corte Constitucional¹⁶, en el entendido “*que los traslados presupuestales internos a que se refiere*

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C- 772/98 Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.



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)

Así las cosas, de acuerdo con la Corte Constitucional la autorización dada en el párrafo 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 presupuesto¹⁷, 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.

¹⁷ 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*”.



Adicionalmente ha de señalar la Sala que la delegación que hace el Alcalde de San Eduardo para realizar los movimientos presupuestales, encuentra fundamento en lo previsto en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, que indica:

“Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...)

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las **entidades territoriales,** asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. (...).” (Destacado por la Sala)

Es por ello que a juicio de la Sala la autorización dada para que realizarlos movimientos presupuestales en el marco de la urgencia manifiesta, se encuentra ajustada a derecho, en tanto, se insiste, desarrolla el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 bajo la exequibilidad condicionada emitida por la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998.

En tal sentido, el artículo cuarto del Decreto 017 de 24 de marzo de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad, en tanto los movimientos presupuestales que ejecute el Alcalde municipal de San Eduardo 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.

En éste sentido, valga anotar que el manejo presupuestal corresponde directamente al Alcalde Municipal y, si se dispone acto de delegación éste debe ser expreso y escrito, en funcionario del nivel directivo, conforme a las formalidades de los artículos 90 y 100 de la Ley 489 de 1998.

A su turno, los **artículos quinto y sexto** del Decreto 017 de 24 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 a la Contraloría Departamental de Boyacá, 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 1993¹⁸.

Finalmente, el artículo séptimo del Decreto 017 de 24 de marzo de 2020 modificado por el artículo primero del Decreto 027 del 17 de marzo de 2020, dispuso que la declaratoria de urgencia manifiesta tendría una vigencia de 30 días, esto es, entre el 24 de marzo al 23 de abril de 2020, disposición que se encuentra conforme a derecho en tanto la utilización de dicha figura para acudir a la contratación directa, se funda en que es un mecanismo excepcional por el que se otorgan instrumentos a las entidades para celebrar contratos necesarios para solucionar la crisis, en este caso, la originada por la pandemia coronavirus COVID-19.

¹⁸ *“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”.*



No debe perderse de vista en este punto, que el Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, prolongó las medidas adoptadas por el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020¹⁹, entre ellas la contratación de urgencia, en tanto dure el estado de emergencia sanitaria²⁰, del tan manera que el artículo en comento se encuentra conforme a derecho.

En suma, la Sala concluye que los Decretos No. 017 de 24 de marzo de 2020 y No. 027 de 17 de abril de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de San Eduardo 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 expuestos en el acto y que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

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, además su vigencia, de acuerdo a la propia manifestación de la autoridad local, lo es por el término dispuesto en el artículo 70 del decreto 017 de 2020, modificado por el artículo 10 del decreto 027 de 2020.

Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es

¹⁹ “Artículo 11 Decreto 537 de 12 abril de 2020. Vigencia. Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19”.

²⁰ De acuerdo con la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social extendió los efectos de la emergencia sanitaria, hasta el 31 de agosto de 2020.



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,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la legalidad de los **artículos primero y segundo** del Decreto No. 017 del 24 de marzo de 2020 y del Decreto No. 027 de 17 de abril de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de San Eduardo, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta, en el entendido que las tipologías contractuales a celebrar son las relacionadas con: **Bienes y servicios para la población urbana y rural afectada por la pandemia del coronavirus**, así como **elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud para los habitantes** del municipio de San Eduardo y, única y exclusivamente para atender asuntos relacionados con el CIVID-19.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del **artículo cuarto** del Decreto 017 del 24 de marzo de 2020 de manera condicionada, en el entendido que los movimientos presupuestales que ejecute el Alcalde municipal de San Eduardo con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deben ser internos y, si se dispone la delegación en el Secretario de Hacienda o funcionario del nivel directivo, debe ser por acto escrito.

TERCERO: DECLARAR ajustado a derecho el **Decreto No. 017 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de San Eduardo, bajo el entendido que el acto administrativo surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA y por el término dispuesto en el artículo 70 del decreto 017 de 2020, modificado por el artículo 10 del decreto 027 de 2020.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00274-00
Control inmediato de legalidad

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

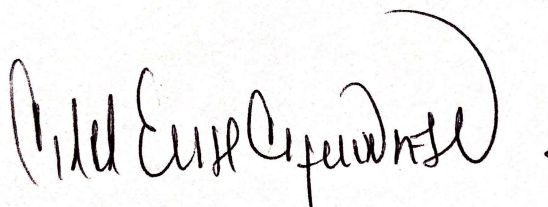
QUINTO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

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.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00274-00
Control inmediato de legalidad

LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.