



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

Tunja, 25 de junio de 2020.

Expediente N°	15001-23-33-000-2020-00364-00
Medio De Control	Control inmediato de legalidad – Municipio de Motavita.
Acto objeto de estudio:	Decreto 031 de 25 de marzo de 2020
Asunto	Sentencia de única instancia - declara la legalidad del decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Motavita 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”*, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Motavita-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Acto sometido a control

1. La Alcaldesa del Municipio de Motavita mediante Oficio del 26 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

“Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Motavita con ocasión a la declaratoria de



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00364-00

Control inmediato de legalidad

emergencia sanitaria a nivel nacional a causa de la pandemia del coronavirus (covid-19), y se dictan otras disposiciones" (...)

DECRETA:

Artículo primero: Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Motavita, con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; de modo que la Administración Central pueda tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

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 Motavita para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.

Parágrafo: Para efectuar la contratación directa del bien o servicio a contratar, además de la presentación de la necesidad, se deberá acompañar mínimo tres (3) ofertas, cotización y/o propuestas que amparen el principio rector de transparencia en la contratación pública y verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios actuales del mercado.

Artículo tercero. Ordenar a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Motavita 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, 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. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta el 30 de abril 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



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00364-00

Control inmediato de legalidad

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 de Desastres del Municipio de Motavita, que de carácter permanente rinda informes sobre las necesidades que existan en el municipio de Motavita 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 Motavita y en el Portal Único de Contratación”.

Actuación procesal surtida

3. El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del quince (15) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar a la Alcaldesa del Municipio de Motavita y se decretó la práctica de pruebas.

Intervenciones

4. La **alcaldesa del Municipio de Motavita** 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. 031 de 25 de marzo de 2020, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que el Municipio de Motavita realizó dos sesiones del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo para evaluar el impacto de los protocolos emitidos por las autoridades de salud nacional y departamental, así como las acciones de protección que debe tomar la entidad territorial para enfrentar la pandemia y las ayudas humanitarias para la población vulnerable.

Señaló que la adquisición de elementos de protección, aseo y alimentos para complementar las ayudas humanitarias en medio de la



emergencia, no permiten celebrar contratos con las formalidades y modalidades previstas en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes, por lo que se decretó la urgencia manifiesta para tales efectos.

Indicó que el Municipio de Motavita decretó la medida de urgencia manifiesta, dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la vida, la salud, como lo es el aislamiento, de tal manera que se debe garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse.

Concepto del Ministerio Público

5. El Procurador 45 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto en el que solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 031 de 25 de marzo 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 Motavita declaró la urgencia manifiesta a través del Decreto No. 031 del 25 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 Motavita 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 la alcaldesa municipal de Motavita 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 031 de 25 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 031 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.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

6. 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.**

7. En el presente caso, el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 fue expedido por la Alcaldesa del Municipio de Motavita, como desarrollo de los Decretos Legislativos No. 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 440 de 20 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

Problema jurídico

8. Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del Municipio de Motavita 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; esto es, que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.



9. Corresponde así a la Sala, verificar sí las medidas adoptadas por la Alcaldesa de Motavita, a través de las cuales dispuso la declaratoria de urgencia manifiesta, se encuentran conforme a las normas superiores en que debe fundarse.

Tesis de la Sala.

10. La Sala declarará la legalidad del Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa del Municipio de Motavita a través del cual se declaró la urgencia manifiesta, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta y la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia.

Si bien lo anterior, habrá de condicionarse el acto *sub exámine* en cuanto a que aquellas medidas son legales, en el entendido que los contratos que se celebren al amparo de la urgencia manifiesta (suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras en el inmediato futuro), solo podrán ser aquellos que se dirijan a prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, respetando por la administración el principio de selección objetiva del contratista, previa su determinación en el plan de acción específico y durante el término dispuesto en los Decretos 440 y 537 de 2020.

Así mismo, se declarará legal el artículo cuarto del decreto bajo estudio, de manera condicional, en el entendido que los movimientos presupuestales que ejecuten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deben ser internos, esto es, que sólo 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, por acto administrativo de la Alcaldesa Municipal o, si es del caso, previa delegación de ésta en Funcionario del Nivel Directivo.

Del control inmediato de legalidad-características

11. 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).

12. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

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

14. 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.

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



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

16. 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.

17. 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 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así⁵:

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.

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

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



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

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

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



ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (...)»⁶. (Destacado por la Sala)

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

19. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa del Municipio de Motavita-Boyacá, proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Examen de legalidad del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020

20. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

Cumplimiento de los requisitos de forma

21. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta a fin de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras para contener la pandemia del Coronavirus, fue proferido por la Alcaldesa del Municipio de Motavita, el cual de acuerdo con el literal d) numeral 5° del artículo 91 de la Ley

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).



136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁷, tiene la competencia para ordenar el gasto y celebrar los contratos en el municipio, en concordancia con lo previsto en el literal b) numeral 3° del artículo 11 de la Ley 80 de 1993.

22. 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.

23. 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.

Cumplimiento de los requisitos de fondo

24. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Motavita 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”*, frente al cual a continuación se procede en primera medida a analizar **i)** su conexidad con la declaratoria del Estado de emergencia, **ii)** para luego de lo cual, verificar su conformidad con las normas que le dan sustento particularmente en cuanto a la motivación en particular (sustento fáctico) que fue tenida en cuenta por la Alcaldesa del Municipio de Motavita, para declarar la urgencia manifiesta, para finalmente y en caso de encontrarse debidamente

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”.



motivado el acto *iii*) verificar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el caso concreto.

Análisis del requisito de conexidad

25. En primer lugar, en lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de conexidad que comporta verificar si la materia del acto objeto de control tiene relación directa y específica entre el Estado de emergencia declarado y los decretos legislativos que adopta medidas para conjurarlo, ha de señalarse que **el artículo primero** del decreto bajo estudio acudió a la figura contractual de la *urgencia manifiesta* como causal de contratación directa de las entidades estatales, en los siguientes términos:

“Artículo primero: Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Motavita, con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; de modo que la Administración Central pueda tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

26. 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)

27. 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.

28. 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)

29. 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.

30. 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 2o. 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)

31. 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)

32. En tal sentido, a juicio de la Sala, el artículo primero del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual, la Alcaldesa del Municipio de Motavita declaró la urgencia manifiesta, constituye un desarrollo directo de las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, que habilitaron a las entidades estatales, a acudir a la modalidad de la contratación directa

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).



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*”. satisfaciendo de esta manera el requisito de conexidad.

33. Precisamente dentro de las consideraciones del decreto aquí estudiado se indicó “*Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVI-2019*”.

34. 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 de la alcaldesa 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.

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

35. Continuando con el estudio del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 corresponde en este punto, analizar la motivación en particular que fue tenida en cuenta por la Alcaldesa del Municipio de Motavita, 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”.



36. A este respecto, ha de señalarse que la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para la validez de un acto administrativo. Es condición esencial que existan unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. En efecto, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado deben existir unas circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto; al respecto en sentencia del 5 de julio de 2018¹⁰, se indicó lo siguiente:

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

37. 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)

38. 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

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá, D. C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018). Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)

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

¹² Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.



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.

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

40. En el presente caso, se encuentra que el **artículo segundo** del decreto bajo estudio prevé la celebración de los actos y contratos de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte el Municipio de Motavita para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.

41. Frente a este punto, si bien es cierto que el Consejo de Estado en la referida sentencia del 7 de febrero de 2011, haciendo alusión al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 adujo que de dicha disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo, pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad¹³; no obstante lo cual, tal regla jurisprudencial no resulta aplicable al asunto aquí estudiado.

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.



42. 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.

43. 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.

44. En este caso, considera la Sala que de la lectura de las consideraciones del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, este se encuentra debidamente motivado, no solo por cuanto se indica de manera clara y expresa que la finalidad de la celebración de los contratos, no es otra que prevenir y contener la emergencia sanitaria derivada por la COVID-19 en el municipio, sino por cuanto se hace referencia a los supuestos fácticos que enfrenta la entidad y que exigen el uso de la urgencia manifiesta como medida excepcional para enfrentar la crisis; allí se indica:

“Que En concordancia con lo anterior, y en atención a los presupuestos constitucionales descritos en los artículos 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia que establecen que el alcalde es el jefe de la administración local y representante del municipio, y son atribuciones del



alcalde: “(...) *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo;(...*”, **la alcaldesa del Municipio de Motavita decidió adoptar la declaratoria de Emergencia Sanitaria** en el Municipio de Motavita - Boyacá, para prevenir y evitar la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19), mediante Decreto No. 29 del 25 de marzo de 2020.

Que el Decreto No. 29 del 25 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la Emergencia Sanitaria en el Municipio de Motavita, **se activó el plan hospitalario de emergencias en la E.S.E. Centro de Salud del Municipio de Motavita, con el fin de garantizar una respuesta inmediata, adecuada y oportuna, en caso de presentarse una situación de emergencia.** De igual manera se estableció una serie de medidas de prevención, autoprotección y cuidado colectivo frente al virus, las cuales serán de obligatorio cumplimiento para el sector público y privado en el municipio de Motavita (Boyacá) (...).

Que mediante Comité del Puesto de Mando Unificado de marzo 21, la Alcaldesa de Motavita, ordenó activar el Puesto de Mando Unificado del Municipio con carácter permanente con el fin de **adoptar las medidas necesarias en procura de evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud** y demás prestaciones de los servicios públicos básicos por la llegada de la pandemia, **así como también poder prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, atender y rehabilitar a los posibles casos infectados con el Coronavirus COVID - 19.**

Que es necesario adoptar **medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus (COVID-19) con el objeto de garantizar la debida protección de la salud** y demás prestaciones de los servicios públicos básicos a los habitantes del municipio de Motavita”. (Destacado por la Sala)

45. Así mismo dentro del contenido del Decreto 031, se hizo referencia al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre de Motavita, del cual fue allegada copia del acta de la sesión extraordinaria de 25 de marzo de 2020 (la cual forma parte íntegra de la motivación del acto), oportunidad en la que, respecto a la necesidad de la declaratoria de urgencia manifiesta, se consignó lo siguiente:

“De esta manera interviene la Doctora Mery Mozo informando que se tendrán en cuenta las sugerencias del Dr. García Personero Municipal



y se organizará en primera instancia con el Operador del programa para ver si pueden pagar a familiares del adulto mayor y evitar desplazamientos de los abuelos al casco urbano del municipio y en segundo lugar **organizar con la ESE la compra de equipos e insumos necesarios para combatir la propagación del virus.**

Interviene el señor Wilson Pulido de la Casa de vida del Adulto mayor y expresó que **se están acabando los tapabocas, comenta que es casi imposible conseguirlos** y por esta razón pide el favor que desde la Administración Municipal le puedan ayudar a solventar estos medios de protección; **interviene la Doctora Mery Mozo Fonseca, expresando que se va a poner en contacto con varias personas para lograr adquirir estos insumos de protección** y solicita la aprobación del comité para adquirir estos insumos para el municipio (...).

Informa (la alcaldesa) que con la medida de emergencia sanitaria y de urgencia manifiesta busca llegar con beneficios para la comunidad más afectada, se tiene programado salir a las diferentes viviendas del municipio y suministrar en lo posible un kit de aseo para las familias más vulnerables, así como un paquete alimentario y puedan así tener un sustento durante los días de cuarentena establecidos por el gobierno nacional y que por causa de las medidas decretadas muchos hogares presentan problemas económicos, al no poder salir a desarrollar su actividad laboral (...).

La Doctora Mery Mozo termina de leer los decretos que se están proyectando (...). Resalta una vez más que se enfocará en estos tres aspectos que son: elementos para garantizar el suministro de agua en el municipio, kit de aseo, paquete nutricional para la comunidad vulnerable y finalmente elementos para garantizar medidas de protección, asepsia y desinfección para la ESE, los habitantes del municipio y los funcionarios de la administración municipal (...).
(Destacado por la Sala)

46. Se advierte que el propósito (motivación) de la declaratoria de urgencia manifiesta desde el punto de vista fáctico, a partir de la activación del plan hospitalario de emergencias en la E.S.E. Centro de Salud del Municipio de Motavita, se orienta a **1. adoptar medidas y**



acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus (COVID-19) con el objeto de garantizar la debida protección de la salud, ello a partir de la adquisición elementos para garantizar medidas de protección, asepsia y desinfección para la ESE, los habitantes del municipio y los funcionarios de la administración municipal, **2.** El suministro de kit de aseo y paquete nutricional para la comunidad vulnerable del municipio, de tal manera que el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 se encuentra debidamente motivado.

47. Aunado a lo anterior, el parágrafo del artículo segundo, así como el artículo sexto del decreto bajo estudio, ordenan al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Motavita presentar informes sobre las necesidades que existan en el municipio sobre los bienes y servicios a contratar; 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.

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

49. 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

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".



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 Motavita con fundamento en esta causal, eventualmente serán competencia del juez del contrato.

50. 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.

51. Si bien lo anterior, entiende la Sala que las medidas dispuestas en el marco del estado de emergencia tienen un claro propósito, esto es, prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19. Por lo que, los contratos de urgencia manifiesta que se celebren tienen una finalidad precisa y no pueden constituirse en pretexto para ampliar el campo de acción de la contratación estatal, toda vez que para supuestos diferentes, debe acudirse a los procedimientos ordinarios de selección de la contratación pública.

52. Nótese que el Decreto Legislativo 444 de 2020, artículo 7º, no solamente dispone que se entienda comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta, sino que el objetivo claro e inequívoco es el de **prevenir, contener y mitigar** los **efectos** de la pandemia. Conforme al diccionario de la RAE, PREVENIR (verbo transitivo) conlleva el preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para tal fin; CONTENER (ibídem) es llevar o encerrar dentro de sí a otra cosa y MITIGAR consiste en moderar, aplacar, disminuir o suavizar algo riguroso o áspero.



53. Por tanto, al alcalde municipal, en su condición de ordenador del gasto y mediante los contratos al amparo de la urgencia manifiesta, solamente le es dado celebrar los contratos que sean necesarios para anticipar y disminuir los efectos o, impedir la propagación de la pandemia.

54. Es de observar que recientemente la Corte Constitucional se refirió a la exequibilidad del Decreto 440 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”* donde concluyó su constitucionalidad porque:

- Buscan hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia.
- Igualmente señaló que, el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.
- Su proporcionalidad frente a la crisis que se pretende conjurar, por cuanto, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles.
- Además, son de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y no establece ninguna medida discriminatoria.

55. Lo anterior, conlleva a verificar para la Sala que, las disposiciones extraordinarias persiguen un claro mandato en el sistema de fuentes jurídicas, en cuanto a que su objetivo es conjurar las precisas situaciones a las que se refieren, que no son otras que, prevenir, controlar y mitigar la pandemia Covid - 19.



56. Continuando con el análisis del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 y una vez verifica la debida motivación de éste, se encuentra que el **artículo tercero** del decreto bajo estudio, dispuso remitir el acto que declara la urgencia manifiesta, los contratos suscritos junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos aquí expuestos, con destino a la Contraloría competente, para que ejerza el control fiscal, medida que igualmente se encuentra ajustada a derecho, en tanto reproduce lo previsto en tal sentido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993¹⁶.

57. Por su parte, el **artículo cuarto** del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 dispone “*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, 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*”. 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*.

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

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

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



“(…) 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)

59. 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 presupuesto¹⁸, sin que se modifique o altere el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, lo cual en el orden municipal es competencia del Concejo, según es previsto en el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución.

60. 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 párrafo 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.

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



61. En tal sentido, el artículo cuarto del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 se declarará legal de manera condicionada, en tanto los movimientos presupuestales que ejecuten 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 del Municipio de Motavita.

62. De igual forma y conforme al artículos 9º y 10º de la Ley 489 de 1998, de disponerse la delegación de funciones, ésta debe ser por escrito y en funcionario del nivel directivo.

63. Por último, el **artículo quinto** del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, dispuso que la declaratoria de urgencia manifiesta tendría una vigencia desde su publicación, hasta el 30 de abril de 2020 o hasta cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, 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.

64. 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 considera legal.

65. De igual forma, **artículo séptimo** del decreto en estudio, ordena su publicación en la página web del Municipio de Motavita y en el

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.



Portal Único de Contratación, norma que se ajusta a derecho en tanto está en consonancia con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, que dispone que la vigencia de un acto administrativo de carácter general es a partir de su publicación.

66. En suma, la Sala concluye que el Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa del Municipio de Motavita a través del cual se declaró la urgencia manifiesta, desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta y la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual se declarará ajustado a la legalidad.

Si bien lo anterior, habrá de condicionarse el acto analizado, por cuanto si bien no requiere de estudios previos a la declaratoria de urgencia manifiesta, sí lo es respecto de los contratos que se celebren a su amparo; los cuales en todo caso solo pueden ser aquellos relacionados con la prevención, contención y mitigación de la pandemia por el Covid - 19.

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

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada del Decreto 031 del 25 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Motavita, *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Motavita con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel*



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00364-00

Control inmediato de legalidad

nacional a causa de la pandemia del coronavirus (Covid-19), y se dictan otras disposiciones”, en el entendido que los objetos contractuales a desarrollar se orientan a i) adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus (COVID-19) con el objeto de garantizar la debida protección de la salud, ello a partir de la adquisición elementos para garantizar medidas de protección, asepsia y desinfección para la ESE, los habitantes del municipio y los funcionarios de la administración municipal y ii) El suministro de kit de aseo y paquete nutricional para la población vulnerable del municipio, para lo que se debe en todo caso, respetar por la administración municipal los principios de planeación y selección objetiva del contratista, y durante el término preciso dispuesto en los decretos 440 y 537 de 2020.

SEGUNDO: Declarar la legalidad del artículo cuarto del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, **de manera condicionada**, en el entendido que los movimientos presupuestales que se ejecuten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta **deben ser internos**, por acto administrativo de la Alcaldesa Municipal o, si es del caso, previa delegación de éste en **funcionario del Nivel Directivo**.

TERCERO: De la anterior determinación, remítase copia a la Contraloría Departamental de Boyacá, para los efectos del artículo 43 de la Ley 80 de 1993; en especial para que en los contratos celebrados se estudie: Que éstos tengan por efecto el prevenir, mitigar y controlar la pandemia Covid 19; la existencia de plan de acción específico desarrollado para cada uno de los contratos, cuenten con estudios previos a la contratación, así como la conveniencia y necesidades y, se observen en ellos los principios de transparencia y selección objetiva, así como, se corrobore la idoneidad del contratista, el precio y calidad del bien o servicio a contratar.

CUARTO: 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.

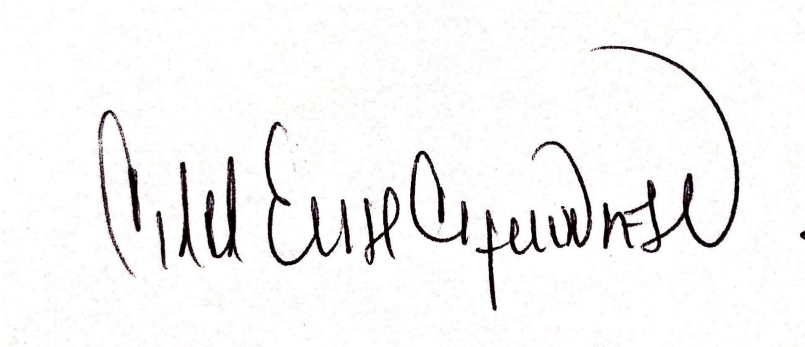
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00364-00
Control inmediato de legalidad



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada.



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00364-00
Control inmediato de legalidad

LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado.

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.