

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –
Decreto 27 de 30 de marzo de 2020-
expedido por el alcalde del Municipio de
Chivor**

RADICACION: 15001233300020200051300

I. ASUNTO A RESOLVER

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

II. ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

Finalmente, en el aludido decreto legislativo se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior².

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

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el

comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

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

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

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

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

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

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

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

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar

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

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que se requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.

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

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

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

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

2.2.- Del Decreto 440 de 2020 y la adopción de medidas de urgencia manifiesta en materia de contratación estatal, con ocasión de la declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.

Teniendo en cuenta el alcance del artículo 215 Superior y en razón a que, de acuerdo con las prescripciones del artículo 3 del Decreto 417 de 2020, se dispuso adoptar, mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo, el Presidente de la República y los Ministros de Despacho, suscribieron el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19"*, con el cual se buscó adoptar una serie de medidas a implementar en materia de contratación estatal durante el término de duración del estado de emergencia, y que corresponden a las siguientes:

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

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

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

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

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

- Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, para contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID -19, así como para realizar labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta, se 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.

- Los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Chivor.

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el decreto 027 de 30 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CHIVOR, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL, EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, CON EL FIN DE CONJURAR LA GRAVE CALAMIDAD PÚBLICA QUE AFECTA AL PAÍS POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

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

i) De orden constitucional: Artículos 1, 2, 209, 315.

ii) De orden legal:

- Ley 80 de 1993, artículos 2, 24-4 y 42.
- Ley 136 de 1994, artículo 91 literal b numeral 1;
- Ley 1523 de 2012 artículos 2, 4 y 14.
- Ley 1751 de 2015, Artículos 5 y 10.

iii) Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020
- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020.
- Resolución 453 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Resolución 464 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Decreto 420 de 18 de marzo de 2020
- Decreto 440 de 20 de marzo de 2020.
- Decreto 441 de 20 de marzo de 2020.

- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.
- Decreto único reglamentario 1082 de 2015.

iv) Decretos y resoluciones de orden departamental

- Resolución 001420 de 15 de marzo de 2020.
- Decreto 180 de 16 de marzo de 2020.
- Decreto 183 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto 196 de 23 de marzo de 2020

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

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

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

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

Parágrafo: *Las secretarías de planeación, y de gobierno dentro del término fijado por la ley 80 de 1993 procederán a remitir el presente acto administrativo juntos con los contratos que se deriven de su aplicación, y los antecedentes, en el término y medio que disponga la Contraloría Departamental de Boyacá, la Contraloría General de la República y el Tribunal Administrativo de Boyacá.*

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

ARTÍCULO QUINTO: *Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del*

presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuarán atendiendo a lo previsto por la sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998.

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

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Los empleados y trabajadores de la Administración Municipal apoyarán la atención a la población para prevenir y contener el contagio del Coronavirus Covid-19, la cual es objeto de la declaratoria de la presente urgencia manifiesta.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Por secretaría de gobierno remitir dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes este acto ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, para el correspondiente control de legalidad de que trata el artículo 151 N° 14 del CPCA.*

ARTÍCULO NOVENO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación.*

2.4. Del Control Inmediato de Legalidad

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

En ese sentido, el control inmediato de legalidad, se erige como el mecanismo jurídico previsto para "(...) examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo"³.

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

"Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean

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

dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.

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

2.5. Trámite del Medio de Control. - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del Municipio de Chivor remitió el Decreto 027 de 30 de marzo de 2020.

2.5.1. Auto avoca conocimiento. - Mediante auto notificado en el estado de fecha 21 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chivor; allí se dispuso igualmente fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

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

- Copia del Acta 02 de 24 de marzo de 2020, diligenciada en reunión del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre.

- Certificaciones suscritas por Secretaría de la Alcaldía del Municipio de Chivor, donde consta que el 21 de abril de 2020 se fijó en cartelera aviso a la comunidad el contenido del auto por medio del cual se avocó el conocimiento del asunto de la referencia, así como su desfijación el 5 de mayo de 2020.

- Certificación expedida por la Administradora de la página web del Municipio de Chivor, donde consta que allí fijó aviso a la comunidad con el fin de informar sobre el trámite procesal impartido al control inmediato de legalidad del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020 (archivo digital denominado PRUEBAS PUBLICACION ACTO ADMINISTRATIVO).

Por su parte, el Personero del Municipio de Chivor emitió concepto el 5 de mayo de 2020, en el cual estimó frente al Decreto bajo estudio que tanto la competencia de la autoridad administrativa, la voluntad en la expedición, el contenido, la motivación, como la finalidad y la forma, demuestran su validez y eficacia, y que, por tanto, debía declararse su legalidad (archivo digital denominado 058 OFICIO TRIBUNAL SECRETARIA GENERAL).

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

2.5.3 Concepto Ministerio Público. - El señor Procurador 46 Judicial II para asuntos administrativos, remitió el 19 de mayo de 2020 al correo institucional de la Secretaría General del Tribunal el concepto que emitió dentro del presente asunto, en el que solicitó se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

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

Anotó que, de acuerdo con pronunciamientos del Consejo de Estado, es posible declarar la urgencia manifiesta siempre y cuando se haga referencia específica a cada uno de los contratos que se vaya a celebrar, así como su causa y finalidad; que en la parte motiva del acto administrativo se establecieron claramente los contratos que serán

celebrados por la entidad territorial, y que éstos guardan relación y correspondencia con el hecho que generó la declaratoria de urgencia manifiesta.

Se refirió específicamente a cada uno de los numerales que conforman la parte resolutive del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, los que encontró ajustados a derecho, en la medida que disponen i) remisión de los contratos para revisión fiscal ante la Contraloría General de la República; ii) movimientos presupuestales en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993; iii) delegación en el Secretario de Planeación para supervisar la ejecución de los contratos y iv) atención y apoyo por parte de los funcionarios para prevenir y contener el contagio del coronavirus COVID-19 (archivo digital denominado Concepto 64 2020-513 Chivor Declara Urgencia Manifiesta).

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

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

3.2. Problema jurídico.

Se contrae a determinar si el Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chivor, se ajusta a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional, a la normatividad que regula la figura de la urgencia manifiesta y a las normas legales que rigen la contratación del Estado.

3.3. Tesis de la Sala Plena. Se declarará ajustado a derecho el decreto 027 de 30 de marzo de 2020, en el entendido que la adquisición de los bienes y servicios allí descritos, se justifica en la declaratoria de

emergencia económica, social y ecológica prevista en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y en lo dispuesto para la declaratoria de urgencia manifiesta en el Decreto 440 de 2020. No obstante, se precisa que los contratos a celebrar con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, deben ceñirse de manera exclusiva a los bienes y servicios enlistados en el decreto.

3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso

3.4.1. De la Urgencia Manifiesta

3.4.1.1. Conforme a las previsiones del artículo 23 de la ley 80 de 1993⁴, la selección objetiva se erige como uno de los principios que rige los procesos de contratación estatal; así mismo, el artículo 5 de la ley 1150 de 2007⁵, consagra que es objetiva "(...) *la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*"

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

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

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

⁴ Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,

⁵ "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos públicos"

imposibiliten acudir a los procedimientos de selección ~~o concurso~~⁶ 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.⁷*

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

El Consejo de Estado ha señalado que la urgencia manifiesta, se justifica en " (...) **la necesidad inmediata** de continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o **conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social**, lo que **impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública** en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente **pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta** y la consecuencial celebración del correspondiente contrato." ⁸

A partir de lo anterior, la Jurisprudencia contenciosa ha sustentado la figura de la urgencia manifiesta en los siguientes principios: (i) *el principio de necesidad*, en tanto debe existir un hecho que amenace el interés público y que justifique la adopción inmediata de medidas; (ii) *el principio de economía*, en el entendido que se pretermite la regla general de licitación pública y se celebren contratos por vía de contratación directa para garantizar la continuidad del servicio y (iii) *el principio de legalidad*, que implica que la declaratoria procede exclusivamente por las causas previstas en la ley⁹.

⁶ La expresión "concurso" fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32.

⁷ Parágrafo declarado condicionalmente exequible en la Sentencia C-772-98 "... bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto."

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección A, sentencia de 16 de julio de 2015, expediente 760012331000200204055-01 C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

⁹ Op cit. 8

3.4.1.2. Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado como requisitos formales de la urgencia manifiesta, los siguientes¹⁰:

(i) Su declaratoria debe darse mediante acto administrativo motivado: Al respecto, cabe señalar que el acto debe "(...) *motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación*"¹¹.

(ii) En la motivación, debe hacerse referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar: Así, el Máximo Tribunal de esta Jurisdicción precisó que dentro de la motivación debe señalarse de manera clara la causa y finalidad de cada uno de los contratos que se van a celebrar con fundamento en los motivos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta¹². sobre el particular, ilustró¹³:

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

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

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección C, Sentencia de 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹¹ Op. cit, Pág. 23.

¹²Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección C, Sentencia de 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Concepto de 4 de marzo de 1994, expediente 587 C.P. Humberto Mora Osejo; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 667 de 24 de marzo de 1995, C.P. Luis Osorio Isaza.

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 667 de 24 de marzo de 1995, C.P. Luis Osorio Isaza.

Exigencia que, a juicio de la Sala, concuerda con el carácter excepcional de la urgencia manifiesta, que necesariamente impone a la administración municipal restricciones en su uso. Sobre este punto, cabe reiterar que de manera alguna, la urgencia manifiesta - que se rige bajo los principios de legalidad y necesidad- puede convertirse en un instrumento de aplicación general o discrecional, y en ese orden de ideas "(...) *la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.*"¹⁴.

(iii) Tiene un régimen jurídico especial: Dado que el legislador permite que "(...), *cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo*"¹⁵

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

3.4.1.3.- Finalmente, en pronunciamiento reciente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, precisó una serie de elementos propios de los estados de urgencia manifiesta dentro de las cuales, además de las enunciadas previamente como requisitos, se encuentran las siguientes¹⁶:

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

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

¹⁴ Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, 7 de febrero de 2011, expediente: 34425, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁵ Op. cit. Pág. 23.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2018-00219-00 (C), de 19 de febrero de 2019. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

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

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

3.5. Caso Concreto.

Conforme se mencionó en los antecedentes y en el marco normativo aplicable al caso, procede la Sala Plena a abordar el estudio de legalidad del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, en los siguientes términos:

3.5.1. Requisitos de forma (Conexidad formal): El Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Chivor, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 ¹⁷ de la ley 136 de 1993 y para celebrar contratos estatales a nivel municipal, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 11 de la ley 80 de 1993¹⁸.

3.5.2. Requisitos materiales (Conexidad material)

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

¹⁷ **ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** *El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias."*

¹⁸ *Así lo prevé el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone la competencia para dirigir licitaciones y para **celebrar contratos estatales**. Concretamente, indicó que "A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades."*

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

Sobre este punto, aun cuando la postura jurisprudencial antes citada refiere a la exigencia de una definición clara de los contratos a celebrar, considera la Sala, a partir de los parámetros fijados en los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, que este requisito debe apuntar a justificar la necesidad de adquirir los bienes y servicios para prevenir, mitigar y superar la pandemia COVID 19, por ser el elemento fáctico que motivó la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica.

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

Descendiendo al análisis material del decreto 027 de 30 de marzo de 2020, se observa que en su parte motiva se consignó lo siguiente con relación a los bienes y servicios a contratar:

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

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

B) Adquisición de Elementos de Aseo Personal y del Hogar, así como elementos de protección personal, industrial y laboral, dentro del marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país y por ende al Municipio de Chivor por causa del CORONAVIRUS COVID-19:

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

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

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

Pues bien, la lectura del aparte transcrito permite concluir a la Sala que allí se encuentran identificados los bienes y servicios que adquirirá la administración municipal de Chivor en desarrollo de la declaratoria de la urgencia manifiesta decretada en el artículo primero de la parte resolutive del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020.

Aunado a lo anterior, se puede identificar la celebración de contratos de suministro de elementos de bioseguridad, de mercados para las familias más necesitadas del municipio y de carpas, colchonetas y frazadas, y de prestación de servicios en lo que refiere a Prestación del servicio de transporte para garantizar el traslado del personal de la salud, personal de la Administración y Colaboradores, y de servicios de lavado de tanques de almacenamiento de agua.

No obstante, el artículo segundo y la expresión “...aquellas que sean estrictamente necesarias...” del cuarto resultan ambiguas y abiertas a cualquier contrato de suministro o de obra y, por consiguiente, le restan precisión al decreto en cuanto no cumplen con la exigencia de precisar los objetos de los contratos que se estimen necesarios para superar los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la urgencia manifiesta, razón por la que se declararán contrarias a la legalidad.

Además, si resulta indispensable la construcción de una obra o el suministro de elementos que no fueron enunciados en el acto administrativo, el alcalde del Municipio de Chivor podrá declarar nuevamente la urgencia manifiesta y enunciar, como en este caso, las necesidades que dan lugar a dicha declaración, en caso de no ser posible tal contratación por el procedimiento contractual ordinario. Pues, en todo caso, el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta debe **señalar cuáles son las necesidades que se pretenden satisfacer para no paralizar el servicio** pues, a pesar de la urgencia manifiesta y de la excepción en la forma de contratación **permanecen y prevalecen los principios de transparencia y legalidad.**

En ese orden de ideas, reitera la Sala que en lo que atañe al requisito de la identificación de los contratos que se ejecutaran con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, el acto administrativo objeto de control de legalidad se encuentra motivado con suficiencia, atendiendo los postulados de necesidad y legalidad propios de la declaratoria de urgencia, en observancia y en concordancia con las circunstancias que generaron el estado de excepción, conforme a las prescripciones de los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, con las alvedades que se dejaron indicadas y que se declararán no ajustadas a la legalidad.

En todo caso, debe precisarse que los procesos de contratación que se adelanten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta que se decreta en el acto administrativo objeto de estudio, sólo se pueden circunscribir a los contratos de suministro y de servicios taxativamente identificados, pues son los que de manera precisa se señalan en el cuerpo del decreto y guardan conexidad material con la declaratoria del estado de excepción, con las salvedades indicadas previamente que dan lugar a la declaratoria de ilegalidad parcial

3.5.2.2. Aunado a lo expuesto, la Sala precisa que, además, se encuentran satisfechos los demás requisitos fijados por la normativa y la jurisprudencia previamente decantada respecto a la declaratoria de urgencia manifiesta, pues de una parte, el decreto de encuentra debidamente motivado, tal y como se indicó con anterioridad, e igualmente, dispone en su artículo tercero la remisión del decreto, de los contratos celebrados en desarrollo de la declaración de la urgencia manifiesta y de los antecedentes contractuales a la Contraloría Departamental de Boyacá para el ejercicio del control fiscal previsto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

Con todo, debe precisarse que los contratos que celebre la administración municipal para adquirir los bienes y servicios taxativamente señalados en la parte motiva del decreto 027 de 30 de marzo de 2020, deben atender las reglas propias de la contratación estatal aplicables para los procesos de contratación directa, en las modalidades previstas por el Decreto 440 de 20020 y en cuanto a las formalidades, la supervisión de los contratos-.

Lo expuesto en precedencia, permite a la Sala determinar que el Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, con las salvedades que previamente se dejaron señaladas, en lo demás, se encuentra debidamente ajustado al ordenamiento jurídico que regula no solamente la Declaratoria de Estado de emergencia económica Social y Ecológica, sino a la normativa aplicable a la institución contractual de la urgencia manifiesta y al ordenamiento legal colombiano, condicionado a que la declaratoria de urgencia manifiesta decretada en el artículo primero del acto administrativo, así como las gestiones y coordinaciones por parte de la administración municipal y del personal de apoyo (Artículos séptimo), las contrataciones (Artículo cuarto), los traslados presupuestales (Artículo quinto) y la supervisión de los contratos que se celebren con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta (Artículo sexto), de remisión a este tribunal (artículo 8) y de vigencia (artículo 9o).

De lo expuesto anteriormente se concluye que:

1. Los artículos **primero, tercero, sexto, séptimo, octavo y noveno** se ajustan a la legalidad, por lo que se ha expresado previamente.

2. El artículo **segundo**, así como la expresión "...aquellas que sean estrictamente necesarias...", del **cuarto**, se declararán contrarias a la legalidad por cuanto desconocen la excepcionalidad de la urgencia manifiesta; se insiste, no es ajustado a derecho señalar indiscriminadamente que se deben adelantar gestiones para conjurar la pandemia ni ampliar la posibilidad de contratar más allá de lo taxativamente señalado como necesario para superar la situación que motivó la declaración de la urgencia manifiesta. Esto se aleja de los requisitos que dan lugar a la urgencia manifiesta.
3. Por su parte, el artículo **quinto en cuanto prescribe** "*...autorícese hacer los traslados presupuestales internos...*" sin determinar cuál servidor debe efectuarlos se entenderá ajustado a la ley siempre que se entienda que tales traslados puede hacerlos el alcalde o el servidor del nivel directivo que aquel delegue para tal fin.

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

FALLA

Primero.- Declarar ajustados a derecho los artículos primero, tercero, sexto, séptimo, octavo y noveno del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Chivor, así como el artículo cuarto del mismo Decreto, salvo la expresión "*...aquellas que sean estrictamente necesarias...*" que se declara ilegal, de conformidad con lo señalado en la parte motiva.

Segundo.- Declarar ajustado a la legalidad el artículo quinto del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020 pero condicionado a que, si el alcalde delega la función de efectuar los traslados presupuestales internos, tal delegación recaiga en servidor municipal del nivel directivo.

Tercero.- Declarar contrario a la legalidad el artículo segundo del Decreto 027 de 30 de marzo de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

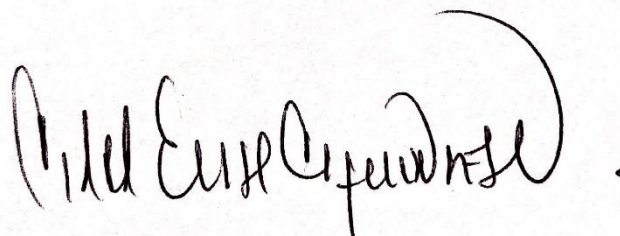
Cuarto.- En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la alcaldía del municipio de Chivor, a la Contraloría General del Departamento de Boyacá y, luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

Notifíquese y Cúmplase,



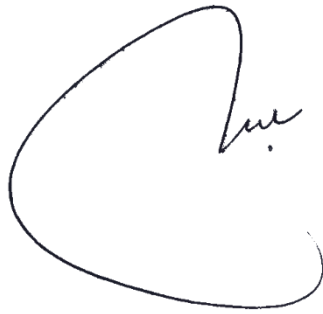
FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado
Salvamento parcial de voto



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

Hoja de firmas

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –
Decreto 27 de 30 de marzo de 2020-
expedido por el Alcalde del Municipio de Chivor
RADICACION: 15001233300020200051300