



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-00486 -00 (acumulado con 15001-23-33-000- 2020-00429 -00)
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE CUCAITA
OBJETO:	DECRETO No. 030 DEL 26 DE MARZO DE 2020
TEMA:	URGENCIA MANIFIESTA
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto notificado el 15 de abril de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA. En cumplimiento de lo anterior, en la misma fecha se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

De otro lado, a través de auto del 13 de mayo de 2020 se dispuso la acumulación a este proceso del expediente con radicación No. 2020-0429, que estaba siendo tramitado por el Despacho No. 2 de esta Corporación, debido a que su objeto era el mismo acto administrativo.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

Con memorial de fecha 22 de abril de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE CUCAITA se pronunció como a continuación se sintetiza:

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

Sostuvo que el 18 de febrero de 2020 el Consejo de Gobierno dispuso preparar a las diferentes dependencias para tomar las medidas pertinentes ante la posible llegada del COVID-19, para lo cual se identificó a los adultos mayores como las personas más vulnerables en la localidad.

Agregó que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en sesión extraordinaria del 12 de marzo de 2020 estableció que, de ser necesario, se tomarían medidas urgentes ante la inminencia del riesgo.

Indicó que el 20 de marzo de 2020 el Consejo de Gobierno habló de la necesidad de declarar la calamidad pública y la urgencia manifiesta, ya que no se contaba con tiempo suficiente para realizar un “proceso de selección normal” para adquirir mercados para 250 familias vulnerables compuestas por víctimas del conflicto armado, personas con discapacidad y adultos mayores que no recibieran subsidios del programa Colombia Mayor.

Señaló que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en sesión extraordinaria del 24 de marzo de 2020 acordó por unanimidad declarar la calamidad pública.

Concluyó que, por lo tanto, la declaratoria de la urgencia manifiesta no había sido caprichosa, sino que obedeció a la necesidad imperiosa de proteger a la población vulnerable del municipio.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3º del auto notificado el 14 de abril de 2020 se invitó a varias instituciones de educación superior a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. La única que se pronunció fue la **Universidad Santo Tomás de Tunja**, a través del Director de su Oficina Jurídica. El concepto expuso lo siguiente:

Narró el contexto en el que la Organización Mundial de la Salud declaró el COVID-19 como una pandemia, se declaró la emergencia sanitaria en el país y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como las medidas dictadas para garantizar y coordinar el orden público. Explicó el contenido de los Decretos Legislativos Nos. 440, 461 y 512 de 2020, y agregó que el Gobernador de Boyacá profirió los Decretos Nos. 180, 183 y 192 de 2020, con los cuales decretó el estado de calamidad pública en el departamento, declaró alerta amarilla y ordenó un simulacro de aislamiento preventivo.

Hizo alusión a los municipios, las facultades de los alcaldes y el aislamiento preventivo obligatorio ordenado y ampliado por el Gobierno Nacional.

Sostuvo que el MUNICIPIO DE CUCAITA expidió el Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020 con posterioridad al Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 y efectivamente tomó medidas relacionadas con la contratación estatal, bajo la figura de la urgencia manifiesta. Agregó que el hecho que la motivó se entiende comprobado con la disposición en mención y que los actos específicos y contratos que se celebren deben enviarse a la Contraloría Departamental de Boyacá y entes de control.

Concluyó que el acto bajo estudio estaba acorde a la normatividad superior en comento y esgrimió que los actos y contratos que se expidan con sustento en el mismo debían ser objeto de análisis, control e impugnación por otras vías legales.

Adujo que el municipio expidió el acto con posterioridad al Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, luego los movimientos presupuestales ordenados estarían sustentados en él y, por ende, la reorientación debe ser de rentas de destinación específica para atender el estado de emergencia.

2.3. Intervenciones ciudadanas

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 121 Judicial II delegada para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 20 de mayo de 2020, solicitando que se declare ajustado a derecho el Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020, bajo los siguientes argumentos:

Después de hacer alusión a las características de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad, expuso que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por un término de treinta (30) días calendario, a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Refirió que el acto bajo estudio fue expedido por el alcalde del MUNICIPIO DE CUCAITA en ejercicio de una competencia ordinaria, establecida los

artículos 315 numerales 5° y 9° de la Constitución y 91 numeral 5° literal d) de la Ley 136 de 1994, así como la Ley 80 de 1993 y demás regulación contractual.

Explicó las características de la urgencia manifiesta y sostuvo que, de acuerdo con el artículo 7° del Decreto Legislativo No. 440 de 2020, se entendían comprobados los hechos que daban lugar a su declaratoria en virtud de la pandemia del COVID-19.

Dijo que la motivación del decreto permitía aplicar la norma antes mencionada, lo cual asimismo determinaba la existencia de conexidad con el estado de excepción.

Agregó que el acto se fundaba en la normatividad pertinente y resultaba acorde y proporcional a la emergencia declarada, teniendo en cuenta que buscaba poner en práctica los Decretos Legislativos Nos. 417, 440, 461, 499, 537 y 544 de 2020.

Esgrimió que, además, el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020 facultó a los alcaldes y gobernadores para realizar las operaciones presupuestales necesarias para atender la emergencia -no solo rentas de destinación específica- y añadió que el Decreto Ley No. 538 de 2020 (sic) autorizaba a las entidades territoriales a utilizar los excedentes de las cuentas maestras para adelantar acciones de salud pública.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Cucaita (Boyacá)**, fue dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la urgencia manifiesta?*

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

Con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado y teniendo en cuenta las especiales circunstancias actuales, la Corporación considera que en la motivación de los actos administrativos a través de los cuales se

declara la urgencia manifiesta deben relacionarse por lo menos los objetos de las contrataciones que pretende realizar el alcalde de la localidad respectiva de forma genérica, a fin de constatar la correspondencia que debe existir entre los acuerdos de voluntades a celebrar y la situación de emergencia que sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta.

En este caso, el acto se limita a realizar afirmaciones abstractas acerca de la imposibilidad de acudir a los procedimientos contractuales ordinarios y la necesidad de evitar perjuicios inminentes, pero no indica cuáles son los bienes o servicios que con apremio requiere contratar la entidad.

En consecuencia, se declarará la ilegalidad del decreto, ante la insuficiencia de su motivación.

2. ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

*“(...) **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. (...)”
(Negrilla fuera del texto original)

Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción², el cual, a voces de la Corte

² C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: “(...) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: // 35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal**. // 35.2. Que haya sido **dictado en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. // 35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)” (Negrilla fuera del texto original)

Constitucional, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”³.

Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo, “el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional”⁴, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que “[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración” (art. 7 L 137/1994).

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

“(…) (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos. (...)”⁵ (Resaltado del texto original)

³ C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁵ C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

3. ANÁLISIS DE LA SALA

3.1. Disposiciones sometidas a control

El texto de la parte resolutive del Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020 es el siguiente:

“(…) D E C R E T A:

ARTICULO (sic) PRIMERO: Urgencia Manifiesta: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Cucaita (Boyacá), con el fin de adelantar acciones contractuales, administrativas y financieras, para atender las condiciones que dieron origen a la declaratoria de calamidad pública en el municipio con ocasión de la pandemia generada por el COVIS 19 (sic), y con el fin de tomar las medidas y acciones a que haya lugar para la atención Inmediata de la emergencia (sic)

ARTÍCULO SEGUNDO: Contratación: Como consecuencia de lo anterior y conforme a las circunstancias, se acudirá a 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 (sic) 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.

ARTÍCULO TERCERO: Traslados Presupuestales: Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, la Secretaría de Hacienda del Municipio podrá hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para conjurar la de Urgencia Manifiesta, justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015, y en concordancia con el Decreto Nacional No. 461 del 22 de marzo de 2020 (sic)

ARTICULO (sic) CUARTO: Control de la Contratación de Urgencia: Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes de la contratación y de las pruebas de los hechos que la originaron, se enviará a la Contraloría Departamental de Boyacá y al Ministerio del Interior, para que se pronuncie sobre ellos, dentro de la oportunidad establecida en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, de igual manera deberán remitirse a la Contraloría General de la Nación, mediante los aplicativos y enlaces creados para tal fin: <https://www.contraloria.gov.co/urgenciamanifiesta>.

ARTÍCULO QUINTO: Vigencia: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en el Municipio de Cucaita (Boyacá), a los Veintiséis (26) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE (...)”.

3.2. Caso concreto

3.2.1. Aspectos formales:

3.2.1.1. Competencia:

El Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE CUCAITA, el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos “*para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias*” (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993). Además, el artículo 11 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece que los alcaldes son competentes ordenar y dirigir los asuntos contractuales en su municipio.

Por lo anterior, la Corporación considera que el acto bajo examen fue expedido por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido.

3.2.1.2. Requisitos de forma:

El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte considerativa⁶. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe⁷.

Cabe anotar que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no establece ningún procedimiento especial para la expedición de este tipo de actos y la coordinación previa que prevé el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 no le es aplicable, ya que esta se circunscribe únicamente al manejo del orden público.

3.2.2. Aspectos materiales:

3.2.2.1. Conexidad:

Todo el articulado del decreto gravita en torno a la declaratoria de urgencia manifiesta, así que el análisis de conexidad se enfocará en ese asunto.

⁶ C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

La motivación del acto se funda en artículos 2, 49 y 209 de la Constitución; la Ley Estatutaria del Derecho a la Salud (Ley 1751 de 2015); las competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, estatuidas en el artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016); la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19; el Decreto Nacional No. 457 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto Departamental No. 180 del 16 de marzo de 2020, con los cuales se dictaron instrucciones en materia de orden público. Y, de forma central, el acto se sustenta en la declaratoria del estado de excepción, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el **Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020**.

En este orden de ideas, se advierte que explícitamente el Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020 manifiesta desarrollar un decreto con fuerza material de ley proferido en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, además, fue expedido dentro del término de vigencia del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

3.2.2.2. Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:

El **artículo 42 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública** (Ley 80 de 1993) preceptúa:

*“(...) **ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; **cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción;** cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.”*

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este sentido, la urgencia manifiesta habilita la contratación directa de los bienes, servicios y obras necesarios para conjurar las situaciones atípicas que le dan origen, como las relacionadas con los estados de excepción, cuando el carácter apremiante de las circunstancias impide acudir a las modalidades ordinarias de selección de contratistas.

Ahora bien, con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**⁸, “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (sic)”. A su vez, con fundamento en las facultades excepcionales derivadas de la anterior declaratoria, se profirió el **Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020**⁹, “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”. El artículo 7º de esta última norma se refirió a la urgencia manifiesta como sigue:

*“(…) **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. (...)”
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este orden de ideas, en principio la declaratoria de urgencia manifiesta se encuentra ajustada a derecho, en tanto que se sustenta en el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, el Tribunal resalta que la contratación directa que se deriva de la urgencia manifiesta debe guardar relación con los motivos de hecho que sustentan su declaratoria.

Al respecto, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha señalado:

“(…) 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.

(...)

9º 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

⁸ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

⁹ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-162 de 2020.

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.

Con fundamento en la ley 80 de 1993 que regula en abstracto la materia, la Sala encuentra necesario observar que, si los funcionarios competentes de la administración pública no hicieron uso de la facultad de urgencia para celebrar los contratos en los términos legales, esto es, en forma inmediata, la administración no puede afectarse, ni ser privada de este mecanismo jurídico excepcional, de suerte que, aunque haya sido declarada la urgencia, el funcionario competente, puede volver a declararla, si subsisten los motivos que le dieron origen. (...)"¹⁰ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y la Sección Tercera del alto tribunal resaltó:

*"(...) el legislador (artículo 42 [del Estatuto de Contratación]) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, **la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario**. Por esta razón, 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.*

(...)

***De otra parte, de esta 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 finalidad.** (...)"¹¹ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

En las especiales circunstancias actuales, el Tribunal ha interpretado esta exigencia teniendo en cuenta las dificultades que viven los municipios en la labor de enfrentar la pandemia del COVID-19, la cual constituye una amenaza inédita a la vida y la salud de todos los ciudadanos. Por ende, la Corporación considera que en la motivación de los actos administrativos a través de los cuales se declara la urgencia manifiesta deben relacionarse por lo menos de forma genérica los objetos de las contrataciones que pretende realizar el alcalde de la localidad respectiva, sin necesidad de expresar otros aspectos adicionales como especificaciones técnicas, cantidades, calidades, proveedores, etc.

Lo anterior, por un lado, con el propósito de favorecer que estas actuaciones administrativas y contractuales se materialicen

¹⁰ C.E., S. de Consulta, Conc. 677, mar. 24/1995. M.P. Luis Camilo Osorio Isaza.

¹¹ C.E., Sec. Tercera, 2007-00055 (34425), feb. 7/2011. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

oportunamente, a partir de la detección de las necesidades que realicen los burgomaestres, y por otro, a fin de constatar la correspondencia que debe existir entre los contratos a celebrar y la situación de emergencia que sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta. Esto último adquiere relevancia en tanto que esta modalidad sacrifica en buena parte los principios de concurrencia, publicidad e igualdad en materia contractual.

En el presente caso, **la única referencia a los objetos a contratar que aparece en la motivación del decreto es la siguiente:**

"(...) Que, como se observa, la norma precitada [Ley 80 de 1993], en tales circunstancias, autoriza al jefe o representante legal de la Entidad, en este caso al Alcalde del Municipio de Cucaita, para hacer la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, con el fin de atender las necesidades apremiantes de la comunidad ante la imposibilidad de acudir a los procedimientos ordinarios de selección de contratistas, evitando así un perjuicio mayor, detectado a tiempo por la Administración Municipal, respecto de la población más vulnerable de la localidad.

(...)

Que la declaratoria de urgencia manifiesta le permite a la Entidad celebrar contratos de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran, en este caso única y exclusivamente para atender asuntos relacionados con el COVID-19.

(...)

Que, ante la grave situación que se viene presentando, el Municipio de Cucaita, plenamente apoyado por el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CMGRD), expidió el Decreto No. 029 de fecha 24 de Marzo de 2020, por medio de la cual se declara calamidad pública y se dictan disposiciones en materia de contención del COVID-19.

Que, por todo lo anterior, se hace necesario tomar medidas inmediatas, con el fin de evitar daños y perjuicios mayores para la población del Municipio de Cucaita en observancia de la situación de afectación y posible evolución del COVID- 19. (...)" (Subraya fuera del texto original)

Conforme se observa, el acto se limita a realizar afirmaciones abstractas acerca de la imposibilidad de acudir a los procedimientos contractuales ordinarios y la necesidad de evitar perjuicios inminentes, pero no indica cuáles son los bienes o servicios que con apremio requiere contratar la entidad, por lo que resulta imposible corroborar que la finalidad perseguida por el municipio se acompañe con las circunstancias atípicas actuales. Adicionalmente, el acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres a que se hace mención no señala nada sobre el asunto, sino que se limita a aprobar la propuesta referida a declarar la calamidad pública en el municipio.

En un caso similar, la Sala Plena sostuvo:

“(…) Para el caso en estudio, la Sala advierte que el Decreto 031 del 25 de marzo de 2020, dentro de su motivación se dedicó a mencionar una serie de normas relacionadas con la urgencia manifiesta, pero sin indicar cuáles eran la tipología de los contratos a ejecutar y los bienes, obras o servicios a obtener, es decir, las acciones tendientes a conjurar la situación de calamidad. Así, por ejemplo, dentro de su motivación solo se dedicó a señalar lo siguiente:

(…)

‘Que, así las cosas, bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el municipio de Santana-Boyacá encuentra la necesidad para salvaguardar, contrarrestar y controlar la propagación del CORONAVIRUS COVID-19, contar con elementos, productos, bienes y servicios que permitan atender las necesidades primarias de sus habitantes y en especial la de los más vulnerables frente a la pandemia.’

Conforme a lo anterior, se advierte entonces que la motivación del referido acto administrativo tan solo se dedicó a mencionar de manera general y abstracta que se hacía necesario contar con elementos para la atención de las necesidades de sus habitantes frente a la pandemia del COVID-19, sin que se estableciera cuáles eran las acciones que se pretendía ejecutar para hacerle frente.

En ese sentido, contrario a lo manifestado por el Ministerio Público, de los motivos expuestos en el acto administrativo objeto de control, no se advierte que con el mismo se persiga la misma finalidad del Gobierno Nacional contenida en el Decreto Legislativo 440 de 2020, pues tan solo se dedicó a mencionar normas relacionadas con la urgencia manifiesta, sin especificar cuáles eran las tipologías contractuales a celebrar y la descripción de los bienes y servicios que se pretendía adquirir para hacerle frente al COVID-19, es decir, no se establecieron las acciones o el resultado final que se pretendía obtener, para así comparar si era el mismo que pretende el Gobierno Nacional.

Conforme a lo anterior, se declarará la ilegalidad del Decreto 031 del 25 de marzo de 2020 (…)¹² (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En consecuencia, no se atenderán las intervenciones del Ministerio Público y la Universidad Santo Tomás y, en cambio, se declarará la ilegalidad del Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020, ante la insuficiencia de su motivación.

Finalmente, se dispondrá remitir copia de esta providencia a la Contraloría General de Boyacá, para que se tengan en cuenta las decisiones que acá se toman al momento de realizar el control fiscal de los contratos que se celebren con ocasión del acto objeto de control.

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

¹² TAB, S. Plena, Sent. 2020-00349, jun. 12/2020. M.P. Fabio Iván Afanador García.

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la ilegalidad del **Decreto No. 030 del 26 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE CUCAITA**, por las razones señaladas en precedencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, **REMÍTASE** copia de esta providencia a la Contraloría General de Boyacá, para que se tengan en cuenta las decisiones que acá se toman al momento de realizar el control fiscal de los contratos que se celebren con ocasión del acto objeto de control.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



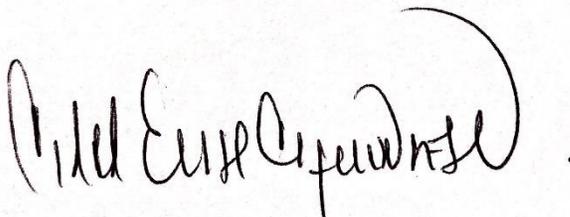
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



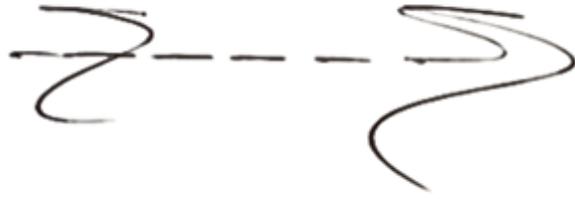
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado