

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN: 1500123330002020-00367-00
NORMA CONTROLADA: DECRETO 030 DEL 25 DE MARZO DE 2020, "POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE NOBSA BOYACA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

=====

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia en única instancia en el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 030 del 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nobsa, "POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE NOBSA BOYACA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

I. EL TEXTO DEL DECRETO

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 030 del 25 de marzo de 2020:

"El Alcalde en uso de sus facultades y en especial las establecidas en los artículos 1, 2, 11, 49, 209 y 315 de la

Constitución Política; ley 136 de 1994; Ley 1801 de 2016; Ley 1523 de 2012; artículos 44 de la Ley 715 de 2001, y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política, establece que "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación: defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que el artículo 209 de la Constitución Política señala que: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. Que de conformidad con el artículo 305 de la Constitución Política "son atribuciones del gobernador...2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes..."

Que la Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", señala en su artículo 2 "La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollaran y ejecutaran los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuaran con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatar lo dispuesto por las autoridades".

Que el artículo 3 ibídem dispone que entre los principios generales que orientan la gestión del riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual "Los residentes de Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y a la salubridad pública y a gozar de

un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.

Que con fundamento en el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012. Los Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Que la Ley 1523 de 2012, artículo 14 señala que “...Los Alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio. El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción...

Que la Ley 1523 del año 2012 en su artículo 58 ha expresado el concepto de Calamidad Publica en los siguientes términos “Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogenicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exija al distrito, municipio o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”

Que la misma Ley 1523 de 2012 ha establecido en el artículo 59, unos criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública”.

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se encuentran, la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se encuentran el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta. 1. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento factico”.

Que el Título VI de la Ley 1523 de 2012 señala un régimen especial para la situación de calamidad pública y desastres.

Que la Organización Mundial de la Salud OMS declaró el 11 de marzo pandemia con ocasión a las corrientes de brotes del Coronavirus COVID-19.

Que no existe evidencia científica en el mundo que determine de manera precisa la cuna o vacuna frente al coronavirus COVID-19, lo que necesariamente exige tomar medidas inmediatas de preparación, contención, y mitigación en el municipio de Nobsa.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en Colombia.

Que mediante Decreto 176 del 12 de marzo de 2020 el Departamento de Boyacá dispuso medidas de prevención y contención de contagio del COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta 25 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 378.041 casos confirmados en el mundo, 16.365 muertes y 183 países con casos conformados...

Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declara un Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el termino de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del mismo, e inclusive decidió adoptar todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, el Departamento Nacional de Planeación adopta las medidas de urgencia en contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia del COVID-19.

Que al tenor del Decreto precitado en el artículo 7 contempla “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.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en su artículo 1 ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia , a partir de las cero horas (0:00) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (0:00) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante reunión extraordinaria del 23 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres voto unánimemente por parte de los asistentes y se recomendó la declaratoria de situación de emergencia y calamidad pública con el fin de adoptar las medidas necesarias para la contención del Coronavirus COVID-19.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de EMERGENCIA y CALAMIDAD PUBLICA en el Municipio de Nobsa Boyacá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, por un periodo de tres (03) meses, contados a partir de la declaratoria misma, en concordancia con el Decreto 180 del 2020 emitido por la Gobernación de Boyacá.

PARAGRAFO: La Emergencia y Calamidad pública expresada en el presente decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO SEGUNDO: El Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás dependencias del orden Municipal, elaboraran el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la ley 1523 de 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO TERCERO: La Administración Municipal adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.

PARAGRAFO 1: Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden internacional, Nacional, departamental, Regional y Municipal, público o privado.

PARAGRAFO 2: La Secretaria de Hacienda del Municipio de Nobsa deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

PARAGRAFO 3: La Oficina Jurídica y de Contratación del Municipio de Nobsa, deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.

ARTICULO CUARTO: El presente Decreto deberá ser informado al Consejo municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, y a la Contraloría General de Boyacá para lo de su competencia.

ARTICULO QUINTO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de expedición, y podrá prorrogarse previo concepto favorable del Consejo municipal de Gestión de Riesgo de Desastres”.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término legal no hubo pronunciamiento del representante del Ministerio Público.

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena se ocupará en establecer, en primer lugar, la procedencia del control inmediato de legalidad frente al caso en estudio, y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, abordará de fondo el estudio en concreto de cada uno de los artículos del Decreto municipal 030 de 2020, sobre calamidad pública.

III.1. PROCEDENCIA Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para efectos de

examinar las medidas de carácter general que sean adoptadas por las diferentes autoridades, ya sean del orden nacional o territorial, a efectos de desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Así, se tiene entonces que se hace necesario verificar el cumplimiento de cuatro requisitos, a efectos de que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y pueda resolver el mecanismo del control inmediato de legalidad, esto es, (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, **(iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción.** Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial.

Así las cosas, el examen de legalidad se realiza confrontando el respectivo acto administrativo de contenido general, con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, dejó sentado que *"dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

III.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

"1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los

decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, 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 expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo...

5. La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pueden demandarse posteriormente en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa."

Así entonces, se tiene que el control inmediato de legalidad:

- Impone la revisión de los actos de la administración proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, con el fin de preservar el ordenamiento y la legalidad en abstracto.
- Se ejerce por vía automática y oficiosa al no requerir la presentación de demanda alguna, sino la remisión por parte de la autoridad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y porque el juez contencioso competente puede aprehender por su cuenta su conocimiento.
- Recae sobre aquellas determinaciones generales tomadas en ejercicio de la función administrativa, es decir, las contenidas en actos administrativos de carácter general, y no en aquellos de carácter particular y concreto.

- Se ejerce sobre tales actos, siempre que hayan sido proferidos como consecuencia y en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en Estados de Excepción, con el fin de aminorar las causas de la alteración y/o de reducir su radio de acción.
- Se desarrolla mediante un procedimiento y trámite especial consagrado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis, como se expuso.

III.3.- EL DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020.

Toda vez que el Decreto municipal objeto de control de legalidad cita en sus motivaciones el Decreto legislativo 440 del 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"*, procede la Corporación a examinar sus apartes más relevantes para el caso en estudio. En lo pertinente, el Decreto legislativo en mención dejó plasmado en sus partes motiva y resolutive lo siguiente:

"(...) Que la OMS el 11 de marzo declaró que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que insistió a los Estados tomar acciones urgentes decididas para la identificación, conformación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos conformados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

(...)

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia, propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, **es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia de adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia**, inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

(...)

ARTICULO 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.”

Conforme a la motivación expuesta en el referido Decreto legislativo, se advierte que el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades legislativas, declaró la existencia generalizada de una situación de calamidad ocasionada por la Pandemia del COVID-19, que reclama que se prescinda de la regla general de la licitación pública o de la selección abreviada, según el caso, y se acuda a la modalidad de la

contratación directa como un mecanismo ágil y expedito para efectos de obtener bienes, obras o servicios en cuya adquisición no se pierda tiempo, precisamente por la rapidez de contagio.

Así, con fundamento en el artículo 7º del Decreto legislativo, las entidades estatales podrán acudir, entonces, al mecanismo de la urgencia manifiesta de que trata el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para lo cual basta con su declaratoria mediante acto motivado, bajo el entendido que se da por comprobado el hecho que da lugar a su declaratoria, a fin de acudir 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 del coronavirus COVID-19.

III.4.- NOCIÓN Y ALCANCE DE LA URGENCIA MANIFIESTA.

La urgencia manifiesta está instituida como una de las excepciones a la regla general de selección de contratistas, cual es la licitación pública, por lo cual se trata de uno de los típicos casos de contratación directa, tal como lo consagra el numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

En relación con esta excepción a la licitación pública como regla para la selección de contratistas, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 señala: *"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."*

Por otro lado, la Corte Constitucional, en sentencia C-772 de 1998, al estudiar la exequibilidad del párrafo del artículo 42 antes citado, señaló que la urgencia manifiesta es una situación que se puede decretar directamente por cualquier autoridad administrativa sin que medie autorización previa, a través de acto administrativo debidamente motivado; la misma se configura cuando: a). cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, prestación de servicios o la ejecución de obras y b) cuando se presenten situaciones relacionadas con los **estados de excepción**; entre otros.

Así, se trata de una decisión adoptada por cualquier autoridad mediante acto administrativo motivado que se expide cuando se hace

necesario la continuidad y se requiere el suministro de bienes, servicios u obras, figura que procede siempre y cuando se trate de conjurar situaciones relacionadas con hechos de calamidad que demanden actuaciones inmediatas o cuando ocurran situaciones que impidan acudir a los procesos de selección ordinarios.

En relación con el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 7 de febrero de 2011, exp. 34.425, señaló:

“La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública. Es decir, cuando la administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. 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.

(...) En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. Así, en primer lugar, el legislador 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 acudir 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...**”.

Así las cosas, a partir de los requisitos que han sido establecidos por el ordenamiento jurídico y precisados por la jurisprudencia del Consejo de Estado para efectos de declarar la urgencia manifiesta, se tiene entonces que la misma debe ser declarada mediante acto

administrativo motivado, haciendo referencia a los contratos que pretende suscribirse para conjurar la crisis o evitarla, señalando su causa y finalidad.

III.5. DEL CASO EN ESTUDIO.

Para el caso en estudio, se advierte que el Decreto 030 de 2020, *"POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE NOBSA BOYACA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, sobre el cual se pretende el control inmediato de legalidad, presuntamente se encarga de desarrollar el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, así como del Decreto Legislativo No. 440 del 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"*.

En lo que respecta al Decreto 417 de 2020, la Sala Plena dejará en claro que a través de este el Gobierno Nacional tan solo se dedicó a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, advirtiendo, tal como se puede deducir de los artículos segundo y tercero *ibídem*, que a futuro y mediante decretos legislativos se encargaría de reglamentar los asuntos enunciados en la parte motiva del referido decreto de emergencia. Lo anterior deja entrever que la naturaleza del referido acto (Decreto 417 de 2020), es de carácter meramente declarativa, y que serán los Decretos Legislativos que se expidan con posterioridad los que reglamenten verdaderamente las materias enunciadas en el primero.

En segundo lugar, respecto del Decreto Legislativo 440 de 2020, ha de señalarse que si bien es cierto dentro del Decreto municipal 030 de 2020 se hizo referencia al primero, en especial de la urgencia manifiesta, de los considerandos del acto administrativo sujeto a control se advierte que el Alcalde municipal de Nobsa tan solo se encargó de desarrollar una facultad ordinaria propia de su cargo, sin que se advierta un verdadero desarrollo del Decreto legislativo ya mencionado. En efecto, dentro de los considerandos del acto administrativo sujeto a control, se advierte que el mismo se fundamentó con base en las siguientes normas:

- a.) Artículos 2, 209 y 315 Constitucional.
- b.) Ley 136 de 1994
- c.) Ley 715 de 2001
- d.) Artículos 2, 3, 12, 14, 58 y 59 de la Ley 1523 de 2012.

- e.) Resolución 385 de 2020.
- f.) Decreto 457 de 2020.

En ese sentido, se tiene que el Decreto municipal 030 de 2020 no desarrolló el Decreto Legislativo No. 440, *"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 del COVID-19"*, pues no declaró la urgencia manifiesta de que trata el artículo 7º del mismo, sino que tan solo se ocupó de ejercer una facultad propia de la autoridad administrativa, la declaratoria de calamidad pública, que en tiempo de paz posee poderes para su declaración.

En efecto, de las motivaciones del Decreto municipal sujeto a control, se advierte que el mismo se fundó en normas preexistentes al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tal como ocurre con la Ley 1523 de 2012, normatividad que prevé que aun en estado de paz, los alcaldes tienen la facultad de declarar la calamidad pública, lo que implica que se trata de una facultad propia de estos últimos.

En relación con el tema, el Consejo de Estado, en auto del 11 de junio de 2020, C.P Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló:

"En tales condiciones, resulta del caso evaluar si la Resolución 132 del 12 de abril de 2020 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desarrolla o no decretos legislativos.

Al respecto, se tiene que dicha resolución fue expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así mismo, tuvo en cuenta los Decretos 457 y 531 del mismo año por medio de los cuales el Presidente de la Republica en uso de sus facultades ordinarias ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año en el que se adoptaron medidas adicionales para evitar la propagación de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, entre las cuales se incluyó la suspensión de términos en actuaciones administrativas.

No obstante, se advierte que la facultad del director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se surtan al interior de esa entidad no deriva del referido decreto legislativo sino de sus facultades administrativas ordinarias consagradas en el Acuerdo 010 del 04 de diciembre de 2019 y en la Ley 99 de

1993.

(...)

Es decir, la facultad de suspender términos en actuaciones administrativas es una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria".

Conforme a lo expuesto, se tiene entonces que para el caso en estudio no se cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. Lo anterior en la medida en que si bien el Decreto municipal fue motivado, entre otras disposiciones de carácter general y ordinarias, en el artículo 7º del Decreto legislativo 440 de 2020, sobre urgencia manifiesta, lo cierto es que tan sólo declaró la situación de calamidad pública, pero no el mecanismo de la urgencia manifiesta para acudir al sistema de contratación directa de que trata la Ley 80 de 1993.

Por esta razón, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de conexidad que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

IV. DECISIÓN

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

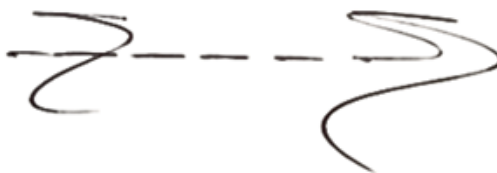
FALLA:

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 030 del 25 de marzo de 2020, "*POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE NOBSA BOYACA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*", conforme a las razones antes expuestas.

SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha.

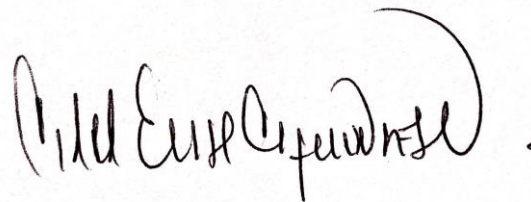
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ
RIVEROS**
Magistrado