

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: 1500123330002020-00914-00
NORMA CONTROLADA: DECRETO 100.03.03.027 DEL 24 DE MARZO DE 2020, "POR MEDIO DEL CUAL, EL MUNICIPIO DE **JENESANO** BOYACA, DECLARA URGENCIA MANIFIESTA, CON EL OBJETO DE CONJURAR UNA SITUACION EXCEPCIONAL, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL, POR EFECTO DE LA PANDEMIA COVID-19"

=====

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 100.03.03.027 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Jenesano, "POR MEDIO DEL CUAL, EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACA, DECLARA URGENCIA MANIFIESTA, CON EL OBJETO DE CONJURAR UNA SITUACION EXCEPCIONAL, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL, POR EFECTO DE LA PANDEMIA COVID-19".

I. EL TEXTO DEL DECRETO

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 100-03.03.027 del 24 de marzo de 2020:

"**LA ALCALDESA MUNICIPAL DE JENESANO BOYACA**, en uso de sus facultades legales, en especial, las contempladas en el artículo 2º de la Constitución Política; el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012; los Decretos Ley

417, 420, 440 y 457 de marzo de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional; y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

Que conforme al artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; y en tal virtud, compete a las Autoridades de la Republica en los distintos niveles de gobierno proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades constitucionales, así como 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, 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 el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia define en cuanto a las atribuciones de los alcaldes municipales que 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos de los concejos. 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la Republica y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...

Que el artículo 49 de la Constitución Política establece:

(...) “Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas...”

Que la Ley 136 de 1994 en su artículo 91, estable que “Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución y la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la Republica o gobernador respectivo.

Que la Ley 715 de 2001 en su artículo 44 establece las competencias de los municipios así “Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones...

Que el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012, señala que 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 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 numeral 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, define por emergencia "Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y la comunidad en general".

Que el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, define por desastre "...el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogenicos no intencionales...".

Que conforme a la Ley 1523 de 2012, se ha considerado para todos los efectos que la respuesta de los responsables de la gestión del riesgo consiste en la ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo en general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación.

Que en el mes de diciembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud OMS informó sobre la ocurrencia de casos de infección respiratoria aguda grave causada por un brote de enfermedad por coronavirus...

Que según lo indica la OMS los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común, hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de oriente medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo (SRAS).

Que frente a la declaratoria e pandemia efectuada por la Organización Mundial de la Salud, el Presidente de la Republica, señalo, que se deben tomar medidas adicionales, por lo tanto "se declara la urgencia manifiesta, de la mano de las directrices de la OMS", que ira hasta el 30 de mayo. Esta declaratoria permite "tomar medidas rápidas y excepcionales".

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia

sanitaria por causa del coronavirus y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.

Que frente a esta situación el Gobernador de Boyacá, mediante Decreto 176 del 12 de marzo de 2020, dispuso medidas de prevención y contención de contagio del COVID-19.

Que adicionalmente el Gobernador de Boyacá, expidió el Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Boyacá y se dictan otras disposiciones".

Que la Secretaria de Educación de Boyacá, mediante Resolución No. 001420 de fecha 15 de marzo de 2020, determinó entre otras decisiones "suspender las clases en las instituciones educativas estatales de educación formal a partir del 16 de marzo hasta el 27 del mismo mes.

Que conforme a las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud, nos enfrentamos a una emergencia de salud pública de nivel mundial (pandemia) y ante el riesgo existente por COVID-19, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y atendiendo al concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Jenesano, se considera necesario tomar las medidas urgentes para prepararse ante la inminencia de la materialización del riesgo, en jurisdicción del Municipio y en ese sentido prevenir y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de vida de la población que se encuentra en el territorio.

Que el 17 de marzo de 2020 se expidió el Decreto Presidencial 417 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y con fundamento en esa disposición normativa, el Gobierno Nacional ha expedido entre otras normas, los Decretos con fuerza de Ley; 418, 419, 420, 434, 435, 436, 438, 439, 440, 441, 444, 453, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 464 de marzo de 2020, adicionalmente, el Gobierno Municipal y Departamental, ha expedido en tal marco, otras normas que le permiten afrontar la Pandemia, en su etapa de contención, conforme a lineamientos de la Organización Mundial de la Salud, del Gobierno Nacional y de los Entes Territoriales que realizan vigilancia control y seguimiento a los asuntos de salud y de gestión del riesgo en general.

Que según los boletines de prensa del Ministerio de Salud y Protección Social se viene conformando el crecimiento exponencial de casos positivos de Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que aun cundo se han adoptado las acciones nacionales requeridas para hacerle frente a esta situación de salud pública, se requiere fortalecer las mismas con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos del COVID-19 en el Momento que haga presencia en el Municipio.

Que con fundamento y en función a la declaratoria de emergencia nacional, y puntualmente con sustento en las facultades otorgadas por los decreto con fuerza de ley, 440 y 461 de marzo de 2020, dada la demanda de recursos, bienes y servicios, necesarios para atender a la población más vulnerable del ente territorial y de esta manera poder mitigar los efectos de los riesgos económicos, sociales y de salubridad de los

habitantes de la localidad, se requiere la implementación de estrategias efectivas para llegar con acciones, subsidios y ayudar rápidas, especialmente a la población pobre y vulnerable que, requieran la atención por parte del municipio de Jenesano.

Que conforme al devenir y avance de la pandemia, el Municipio de Jenesano activo el Comité de Gestión del Riesgo, ha realizado múltiples reuniones de dicho comité, como también del Comité de Política Social, de cuyas reuniones reposan como evidencia las respectivas actas, las cuales integran el presente acto; igualmente en el marco de las competencias del Municipio, se han venido expidiendo actos administrativos, tendientes al mantenimiento del orden público y al diseño y ejecución de estrategias y medidas, orientadas a la contención del virus y la afectación de nuestra población; no obstante, con la implementación de las medidas de aislamiento preventivo voluntario del puente festivo del 21 al 23 de marzo de 2020 y con la expedición del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud del cual el Gobierno ha ordenado 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, se sienta ya una agudización de la crisis y un efecto catastrófico en toda la población, que no cuenta con poder adquisitivo, especialmente la población adulta mayor; los niños, niñas y adolescentes; los enfermos, las víctimas, las madres cabeza de familia; y otros grupos poblacionales, que por falta o informalidad de su trabajo, no cuentan con recursos para afrontar las siguientes etapas de la pandemia situación que obliga al Municipio a implementar medidas urgentes, que mitiguen la crisis y ayuden a superar la gravísima situación histórica que hoy nos aqueja.

Que con el avance de la pandemia en Colombia, ya se siente escases de algunos bienes y servicios; otros son manipulados en los precios; y otros no permiten su consecución inmediata, por las modalidades y causales contractuales ordinarias, situación que empeora la calamidad y genera mayor tensión y pánico en nuestra población, ante la expansión global del Coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto No. 100.03.03-026 de fecha 24 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública en el Municipio de Jenesano Boyacá, cuyo acto administrativo forma parte del presente decreto.

Que conforme a lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, la Entidad Territorial, tomará las medidas especiales de contratación, relacionados directamente con las actividades de respuesta, mitigación y prevención en la zona afectada, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, establece que "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 concursos públicos...La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado”.

Que si bien la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2º, numeral 4º, de la ley 1150 de 2007, consagra algunas excepciones a la libre competencia y a la pluralidad de oferentes, que atienden a salvaguardar principios como la eficiencia, eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominada por la ley como urgencia manifiesta; cuya causal debe leerse en armonía con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que definen la urgencia manifiesta y establecen el procedimiento para su declaratoria, así como para la celebración de los contratos que se derivan de aquella.

Que algunos de los presupuestos que caben dentro de la categoría de urgencia manifiesta son: i) situaciones relacionadas con los estados de excepción, es decir, con los estados de: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica; y b) hechos de calamidad...

Que conforme al tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que señala que “con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente; y que el mismo fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998, ...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, será posible realizar los justos a que haya lugar.

Que en la situación que nos ocupa, se configuran las causales establecidas en la Ley 1523 de 2012 y jurisprudencia en materia de urgencia manifiesta, en consecuencia, es menester expedir el presente acto administrativo, de declaratoria de urgencia manifiesta, en aras a fundamentar la celebración de contratos, cuyo objeto necesariamente deberán estar relacionados con la atención y mitigación de los hechos generadores de la urgencia, debiendo ser remitido al órgano de control fiscal que audita al Municipio de Jenesano, esto es, la Contraloría de Boyacá, conformándose un expediente documental que deberá contener:

- a) Acto administrativo de declaratoria de urgencia manifiesta o calamidad pública.
- b) Todos los antecedentes administrativos que demuestren o justifiquen la declaratoria, así como, los que corresponden a los contratos que se celebren.
- c) Pruebas de los hechos que generaron la urgencia, igualmente las sesiones pertinentes de Comité de Gestión del Riesgo de Desastres correspondiente.

Que para la expedición del presente acto, el Municipio ha tenido como apoyo el comunicado de fecha 17 de marzo de 2020, expidió por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, relacionada con la Contratación de urgencia manifiesta, por causa del COVID-19.

Que la Contraloría General de la Republica, expidió la Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020, en la cual reconoce la grave situación que aqueja al país y los grandes esfuerzos que realizan los gerentes públicos para su contención, alentándolos a utilizar los medios legales que permitan superar adecuadamente la contingencia, pero a su vez, realiza recomendaciones a los ordenadores de gasto, en el cumplimiento de las exigencias de ley, para la celebración de contratos, situación que a nivel mundial incluso, es un hecho absolutamente probado y que conlleva a que se tome la presente decisión.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Jenesano, con el objeto de conjurar una situación excepcional y atender la calamidad, como consecuencia de la emergencia en salud pública de nivel mundial (pandemia), que se viene presentando especialmente en el Territorio Nacional, por efecto de la expansión del CORONA VIRUS-COVID-19.

PARAGRAFO: La presente decisión rige hasta el día jueves dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020), conforme a los decretos ley, expedidos por el Gobierno Nacional 417; 440; 441; 457 y 461 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dada las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébranse los contratos necesarios, por la modalidad de contratación directa y causal de urgencia manifiesta, que permitan atender la emergencia, a través de la adquisición de bienes y servicios, tendientes a la atención de la misma, especialmente a la provisión de ayudas efectivas, eficientes y eficaces, dirigidas prioritariamente, a la población adulta mayor, a los niños, niñas y adolescentes; a los enfermos; a las víctimas; a las madres cabeza de familia, y a otros grupos poblacionales, que por la falta o informalidad de su trabajo, no cuentan con recursos para afrontar las siguientes etapas de la Pandemia.

PARAGRAFO: Aplíquese en lo pertinente, el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998.

ARTICULO TERCERO: Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la Entidad Territorial, para garantizar la prestación de servicios o la ejecución de acciones necesarias para superar la emergencia que se presenta.

ARTICULO CUARTO: Una vez celebrados los contratos originados en la declaración de urgencia manifiesta, organícense los respectivos expedientes administrativos con todos sus soportes, junto con el presente acto administrativo y demás documentos contentivos de los antecedentes que han dado lugar a la actuación administrativa; como también el acopio de las pruebas de los hechos, con el objeto de que sean remitidos a la Contraloría de Boyacá, para lo de su cargo.

ARTICULO QUINTO: Envíese copia del presente Decreto al Coordinador del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de

Desastres, Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para que, conforme a sus competencias, adelantes las gestiones necesarias.

ARTICULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga cualquier disposición que le sea contraria”.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Sostuvo que el acto administrativo sujeto a control se encuentra acorde y proporcional a la emergencia declarada, como quiera que busca poner en práctica las medidas de urgencia en materia de contratación estatal adoptadas por el Gobierno Nacional en los Decretos 417 y 440 de 2020. En efecto, sostuvo que en el artículo segundo se estableció la finalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta, consistente en la adquisición de bienes y servicios para atender a la población más vulnerable, en este caso, población adulta mayor, niños, niñas, adolescentes, enfermos, víctimas y madres cabeza de familia, y que si bien no se especifica los tipos de ayuda, se puede inferir que se trata de auxilios para la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación.

Así mismo, el Decreto objeto de estudio se limita a declarar la urgencia manifiesta, sin que en él se hayan adoptado decisiones que no guarden conexidad con las causas que la motivaron e incluso disponiendo que una vez celebrado cada contrato, sean remitidos a la Contraloría Departamental.

Con base en lo anterior, solicitó que se declaren ajustadas a la normatividad las medidas adoptadas mediante el Decreto 027 del 24 de marzo de 2020.

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena abordará, en su orden, *i)* la competencia; *ii)* el alcance y características del control inmediato de legalidad, *iii)* el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, *iv)* noción y alcance de la urgencia manifiesta, y finalmente, *v)* el estudio en concreto de cada uno de los artículos del Decreto municipal 027 de 2020, sobre urgencia manifiesta.

III.1. COMPETENCIA.

Es sabido que son cuatro los requerimientos para que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y resuelva el mecanismo del

control inmediato de legalidad: (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, como lo es en el presente caso la Alcaldesa municipal de Jenesano.

Si bien en el auto que avocó el conocimiento del presente asunto, de fecha 19 de mayo de 2020, se examinaron preliminarmente los factores de generalidad, temporalidad y conexidad, la Sala verificará, de manera particular y minuciosa, este último factor, a fin de auscultar si el Decreto municipal, objeto de control de legalidad de la referencia, se expidió en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o de alguno de los Decretos legislativos que lo desarrollan.

Así entonces, se tiene que la fundamentación del Decreto obedeció a las siguientes normas:

- Artículos 2, 49, 209 y 315 Constitucional.
- Ley 136 de 1994.
- Ley 715 de 2001.
- Ley 1523 de 2012.
- Resolución 385 de 2020
- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Decreto legislativo 440 de 2020, por medio del cual se tomaron algunas medidas en materia de contratación estatal
- Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 1150 de 2007.

De lo expuesto, resulta evidente que el Decreto 027 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por la Alcaldesa municipal de Jenesano en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020 y con ocasión y como desarrollo del Decreto legislativo 440 de 2020, sobre contratación estatal. En efecto, el Decreto municipal en estudio declara la urgencia manifiesta en la jurisdicción de Jenesano, como una medida administrativa para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Luego, esta Corporación es competente para proferir sentencia de fondo de única instancia respecto del control de legalidad del Decreto 027 del 24 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa municipal de Jenesano.

III.2. ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS 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. 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"*. 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 se funda en 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 mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus 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 parágrafo 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.

De igual manera, el artículo 7 del Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, dispone que: “...*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...*”.

A partir de lo anterior se tiene entonces que la finalidad del mencionado Decreto legislativo no es otro que las entidades públicas del orden nacional o territorial puedan adelantar procedimientos contractuales ágiles y expeditos, sin acudir a la licitación pública, solo para efectos de adquirir con urgencia, bienes, obras o servicios para efectos de contener la propagación del coronavirus COVID-19.

III.5.- DE LOS REQUISITOS ADUCIDOS POR LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO PARA LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA.

En cuanto a los requisitos que debe reunir el acto administrativo a través del cual se declara la urgencia manifiesta, el Consejo de Estado en pronunciamientos de años anteriores ha indicado que dentro de la motivación del referido acto se debía hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se pretendieran celebrar, estableciendo de manera precisa su causa y finalidad. Así, por ejemplo, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto No. 677 del 24 de marzo de 1995, señaló:

“Como expuso la Sala en concepto de 4 de marzo de 1994 (radicación 587), del artículo 42, inciso 2 de la Ley 80 de 1993, 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, **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 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”.

El anterior criterio fue asumido por la Sección Tercera de dicha Corporación en la sentencia ya referenciada, exp. 34.425. En aquella oportunidad sostuvo:

“... 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 en su momento han sido definidos 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 suscribir para conjurar la crisis o evitarla, señalando además su causa y finalidad. También se indica que la administración pública se encuentra limitada a celebrar los contratos señalados en la motivación del acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, quedando restringido que, con posterioridad a dicha declaratoria, se incluyan nuevos contratos por idénticos motivos de urgencia; lo anterior, en aras de garantizar el uso racional de la medida excepcional y, particularmente, el efectivo control de su juridicidad.

No obstante, debe precisarse en este momento que los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado fueron definidos para una específica causal de urgencia manifiesta que no tiene relación con la examinada en el presente caso, y en un momento de tiempo en el que no se esperaba que sucediera una situación tan excepcional

como la que se presenta en la actualidad. En efecto, para los años 1995 a 2011, no era razonable ni previsible imaginar la posibilidad de un fenómeno global de pandemia como la del COVID-19, con unas consecuencias tan nefastas y súbitas que no sólo ha conseguido millones de contagio y cobrado la vida de miles de personas en el mundo, también la existencia de una crisis económica del tamaño de la Gran Depresión de 1929, requiriendo que los Gobiernos adopten nuevas medidas, día a día, a efectos de poder amparar el bienestar sanitario y económico de las naciones.

En ese sentido, se debe contextualizar los requisitos que eran exigidos en aquellos años a la actual crisis económica, social y ecológica generada por la pandemia del COVID-19. En efecto, en la actualidad no sería conveniente ni pertinente, enumerar y enunciar concretamente el contrato o contratos que se pretenden celebrar, precisamente por las características de la pandemia ya enunciada, la cual exige adoptar nuevas medidas día a día para efectos de conjurar sus consecuencias. Así, no sería lo mismo una situación de calamidad de la cual ya se conocen sus consecuencias y, por lo mismo, es posible exigir una solución en concreto, que una en la que no, dado que la forma en que se presenta es de total incertidumbre, pues día a día exige múltiples y distintas soluciones, tal como acontece con la pandemia del Coronavirus-COVID 19.

Si se hace un análisis detallado de la situación ocasionada por la pandemia del COVID-19, se llegará a la conclusión de que el mundo entero se encuentra en una total incertidumbre, puesto que no se sabe cómo y cuándo terminará dicha situación de calamidad, lo que exige que la Administración cuente con herramientas que le permitan conjurar día a día las consecuencias originadas por el mencionado virus.

En ese sentido, exigir los requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta señalados en el año 1995 y 2011, para una situación actual que nadie se hubiere imaginado que pasaría en dicho momento de tiempo, con las consecuencias que genera la pandemia del COVID-19, sería impertinente, aunado a que se le privaría a la administración de las herramientas para controlar sus efectos. En efecto, piénsese que en un principio se había señalado que el uso de tapabocas y guantes le era exigible únicamente al personal de la salud, pero se ha visto que el virus (COVID-19), así como sus consecuencias mutan día a día, generando dicha exigencia para toda la población colombiana, de lo cual se denota que dicha pandemia genera necesidades nuevas cada día, por lo que entonces, de exigir a raja tabla que se tengan que señalar de manera precisa los contratos a celebrar, se le estaría quitando a la administración las herramientas que posee para hacerle frente a esa situación cambiante a cada momento.

Nótese que dentro de la motivación expuesta en el Decreto Legislativo 440 de 2020 se logra advertir que la intención del Gobierno Nacional fue la de brindar mecanismos ágiles y expeditos a la administración

para efectos de hacer frente a las consecuencias nocivas y cambiantes, así como a la rápida propagación de la pandemia del COVID-19. En efecto, dentro del referido acto administrativo se consignó: *"...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...**"*.

No otra puede ser la intención del Gobierno Nacional, pues sería inapropiado exigirle a un alcalde que tenga que identificar de manera precisa y detallada dentro del acto administrativo a través del cual se declara la urgencia manifiesta, los contratos que pretende ejecutar para efectos de atender las consecuencias del COVID-19, cuando lo cierto es que se trata de una pandemia que día a día exige soluciones nuevas.

En relación con lo impertinente que resulta la exigencia de enumerar de forma precisa dentro del acto administrativo que declara la urgencia manifiesta los contratos que se pretenden ejecutar, la doctrina calificada en la materia ha señalado: *"La urgencia manifiesta debe declararse en un acto administrativo motivado. La motivación consiste en la exposición de los hechos excepcionales que justifican recurrir a la figura y la manifestación de los contratos que deben celebrarse para conjurar la crisis o evitarla. **Sobre el particular, debe señalarse que no es pertinente enumerar y enunciar concretamente el contrato y contratos que le han de desarrollar. Basta indicar concretamente, frente a la situación causante de la emergencia, las acciones o el resultado final que se requiere obtener...Ello resulta así, precisamente por las características de la urgencia que por regla general su génesis se presenta de súbito, lo que impide tener certeza de lo pertinente para contener o solucionar la crisis que la ha originado.**"*

A partir de lo anterior, si bien es cierto que no resulta razonable exigir que se enumeren a nivel de detalle los contratos que pretenden ejecutarse para dar solución a la situación de crisis o calamidad, lo cierto es que el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta sí debe estar motivado, motivación que como ya se vio, no puede comprender la exigencia de la enumeración precisa de los diferentes negocios jurídicos a celebrarse, pero sí se debe mencionar cuáles son las acciones que se pretende obtener, es decir, reseñar, al menos genéricamente, la tipología de los contratos a desarrollar (suministros, obras, arriendos, etc.) y los bienes, servicios u obras a conseguir (medicamentos, alimentos, reparaciones, insumos de protección, etc.).

Así las cosas, atendiendo a las características de la actual pandemia del COVID-19, se hace necesario flexibilizar la motivación del acto

administrativo que declara la urgencia manifiesta, exigiéndose únicamente que se haya establecido las acciones que se pretenden ejecutar para conjurar la situación, tal como sería el hecho de indicar qué elementos o servicios se pretenden contratar y para qué fin. Motivación que igualmente se justifica en el sentido de que el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta es el acto que sustituye todos los procedimientos previos a la contratación, de ahí que se justifique que dentro del mismo se consigne, aunque sin un nivel de precisión y detalle, cuáles son los mecanismos que se pretenden utilizar para conjurar la crisis. En relación con la naturaleza del mismo, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 7 de febrero de 2011, exp. 34.425, señaló:

“Es evidente entonces, que ese acto administrativo mediante el cual se declara la existencia de la urgencia manifiesta y se determina, ordena o autoriza la celebración de contratos en forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger a los contratistas, constituye una decisión administrativa previa a la celebración de los respectivos contratos y que da lugar y conduce a la misma, es decir que corresponde a lo que tradicionalmente se ha conocido en la doctrina y la jurisprudencia como actos administrativos precontractuales...”.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que si bien debe existir una motivación dentro del acto que declara la urgencia manifiesta, la misma no debe ser rígida sino flexible, por lo que antes que una enumeración estricta de los contratos que pretenden celebrarse, lo que debe existir es la consignación de las acciones y resultados que se pretenden obtener, sin que por ello resulte válido que solo se mencionen aspectos de tipo jurídico (normas y jurisprudencia) relacionadas con la declaratoria de urgencia manifiesta, pues como ya se vio, debe existir una motivación suficiente que establezca las acciones particulares para conjurar la crisis o calamidad, los cuales deben guardar un claro nexo causal con los contratos que de ella se deriven.

III.6. ANÁLISIS EN CONCRETO DE LA LEGALIDAD DE CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO 027 DEL 24 DE MARZO DE 2020.

a. Examen de los motivos del Decreto 027 y su conexidad con el Decreto legislativo 440 de 2020.

Para el caso en estudio, la Sala Plena advierte que los motivos aducidos por la Alcaldesa municipal de Jenesano en el Decreto 027 del 24 de marzo de 2020 para efectos de declarar la urgencia manifiesta en su jurisdicción, se acompañan a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020. En efecto, los

argumentos expuestos por la Representante Legal del mencionado ente territorial para declarar la urgencia manifiesta consistieron en:

“(...) Que conforme a las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud, nos enfrentamos a una emergencia en salud pública del nivel mundial (pandemia) y ante el riesgo existente por COVID-19, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y atendiendo al concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Jenesano , se considera necesario tomar medidas urgentes para prepararse ante la inminencia de la materialización del riesgo, en jurisdicción del Municipio y en ese sentido prevenir y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de vida de la población que se encuentra en el territorio.

(...)

Que aun cuando se ha adoptado las acciones nacionales requeridas para hacerle frente a esta situación de salud pública, se requiere fortalecer las mismas con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos del COVID-19 en el momento que haga presencia en el Municipio.

Que con fundamento y en función a la declaratoria de emergencia Nacional; y puntualmente con sustento en las facultades otorgadas por los decretos con fuerza de Ley, 440 y 461 de marzo de 2020, **dada la demanda de recursos, bienes y servicios, necesarios para atender a la población más vulnerable del ente territorial y de esta manera poder mitigar los efectos de los riesgos económicos, sociales y de salubridad de los habitantes de la localidad, se requiere la implementación de estrategias efectivas para llegar con acciones, subsidios y ayudas rápidas, especialmente a la población pobre y vulnerable, que requieren la atención por parte del municipio de Jenesano**

...no obstante, con la implementación de las medidas de aislamiento preventivo voluntario del puente festivo del 21 al 23 de marzo de 2020 y con la expedición del Decreto 457 de 2020, en virtud del cual el Gobierno Nacional, ha ordenado 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, **se sienta ya una agudización de la crisis y un efecto catastrófico en toda la población, que no cuenta con poder adquisitivo, especialmente la población adulta mayor; los niños, niñas y adolescentes, los enfermos, las víctimas, las madres cabeza de familia, y otros grupos poblacionales, que por la falta o informalidad de su trabajo, no cuentan con recursos para afrontar las siguientes etapas de la pandemia situación que obliga al Municipio a implementar medidas urgentes, que mitiguen la crisis y ayuden a superar la gravísima situación histórica, que hoy nos aqueja”.**

En ese sentido, se advierte que dicha motivación se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020,

toda vez que esta última disposición está encaminada a que se declare la urgencia manifiesta para contratar de manera directa el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, con el único objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del COVID-19, propósito que se busca con el Decreto 027 del 24 de marzo de 2020, pues a través del mismo se pretende contratar de manera directa el **suministro de elementos, insumos, bienes y servicios tendientes a garantizar ayudas para la satisfacción de necesidades básicas a la población más vulnerable del municipio de Jenesano, fortaleciendo de esta manera la prevención del contagio del COVID-19**, lo anterior por cuanto la calamidad que se presenta a nivel nacional y mundial por cuenta de esta pandemia, y la rapidez de su contagio, reclama que se prescinda de la licitación pública por ser un procedimiento demorado, permitiéndole a las autoridades públicas adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, como el que se pretende a través del acto objeto de estudio.

Así mismo, conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993, una de las causales consagradas para la declaratoria de urgencia manifiesta se encuentra dada por las situaciones generadas por los estados de excepción, causal que se configura para el caso en estudio, dado que lo que se pretende con el Decreto municipal es adoptar las medidas dadas por el Decreto Legislativo 440 que fue expedido en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Finalmente, en el acto objeto de control se plasmaron como acciones tendientes a mitigar los efectos económicos y la propagación o contagio del COVID-19, la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios tendientes a atender la población más vulnerable del mencionado ente territorial, tratando mitigar de esta manera los efectos de los riesgos económicos y de salubridad para estos últimos. Sobre dichas actividades (adquisición de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas de la población mas vulnerable) habrá de celebrarse los contratos que pretenda la alcaldesa del municipio de Jenesano, toda vez que sobre dichas acciones gira la motivación del mismo, sin que resulte exigible que se enumeren de forma precisa los contratos que pretenden ejecutarse, tal como se expuso en su momento, por ello, el presente decreto será declarado legal, pero condicionado a las actividades antes descritas.

b. Examen del artículo 1º.

El artículo 1º dispuso declarar la urgencia manifiesta en el municipio de Jenesano, para efectos de atender la calamidad generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, medida que se encuentra acorde con lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 440 de 2020, conforme a las razones antes expuestas, razón por la cual el artículo en mención será declarado legal, pero condicionado en el sentido de que los futuros contratos que se celebren, se circunscribirán

únicamente para la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios tendientes a garantizar o satisfacer las necesidades básicas de la población más afectada, esto es, adulto mayor, niños, niñas, adolescentes, enfermos, víctimas y madres cabeza de familia)

De otro lado, el párrafo del artículo en estudio dispuso: "*La presente disposición rige hasta el día jueves dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020), conforme a los decretos ley, expedidos por el Gobierno Nacional...*", disposición que se encuentra acorde con el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020, en el cual se señaló: "*Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*". En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de treinta (30) días, esto es, hasta el 17 de abril de 2020.

c. Examen del artículo 2º.

El artículo 2º dispuso: "*Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, célebrense los contratos necesarios, por la modalidad de contratación directa y causal de urgencia manifiesta, que permitan atender la emergencia, a través de la adquisición de bienes y servicios, tendientes a la atención de la misma, especialmente a la provisión de ayudas efectivas, eficientes y eficaces, dirigidas prioritariamente, a la población adulta mayor, a los niños, niñas y adolescentes, a los enfermos, a las víctimas, a las madres cabeza de familia, y a otros grupos poblacionales, que por la falta o informalidad de su trabajo, no cuenta con recursos para afrontar las siguientes etapas de la Pandemia*".

En este punto resulta de vital importancia señalar que, de conformidad con los requisitos que han sido definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado para efectos de declarar la urgencia manifiesta, debe existir un nexo entre los motivos expuestos para hacer uso de la misma y los contratos que se pretendan ejecutar. Al respecto, la doctrina nacional, en lo que tiene que ver con la relación que debe existir entre los hechos que fundamentan la urgencia manifiesta y los contratos que se vayan a celebrar en virtud de la misma, señaló: "*La urgencia manifiesta debe declararse en un acto administrativo motivado. La motivación consiste en la exposición de los hechos excepcionales que justifican recurrir a la figura y la manifestación de los contratos que deben celebrarse para conjurar la crisis o evitarla... Entendiéndose, entonces, que los contratos que caen bajo la órbita de la urgencia son los estrictamente indispensables que conduzcan a lograr el resultado esperado... Por lo mismo, antes que una enumeración de contratos, lo realmente vital es la existencia de un claro nexo, directo y causal, entre los motivos esgrimidos*"

para hacer uso de la figura y los contratos que de ella se derivan.¹

Así, no resulta de recibo lo expuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la obligatoriedad de "... **hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar...**". A juicio de la Sala, las características de incertidumbre que apareja la pandemia del Covid-19, no permite que de manera rigurosa y certera se reseñe los contratos que a futuro se vayan a realizar, pues lo realmente importante, en este extraordinario ámbito, es la existencia de un nexo entre los motivos para hacer uso de la figura de urgencia manifiesta y los contratos a celebrarse, ello a partir de las características de dicha figura, pues, por regla general, su génesis se presenta de manera súbita, impidiendo tener certeza de lo pertinente para contener o solucionar la crisis que la origina.

En efecto, el anterior razonamiento se encuentra corroborado en la forma como fue motivada la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica – Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En ella se señaló, por ejemplo, "*Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta*". Y en otro apartado de las motivaciones del Decreto de emergencia llama la atención el siguiente razonamiento:

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, *dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.*"

Inclusive, la decisión de la Corte Constitucional, que declaró exequible la declaratoria del Estado de Emergencia, también señaló al respecto en su comunicado 21 de fecha mayo 20 y 21 de 2020:

"El carácter extraordinario deriva de la incertidumbre a la que está expuesto el mundo y Colombia sobre cuál es la mejor estrategia para enfrentar el contagio, la forma de

¹ Dávila Vinuesa Luis Guillermo, Régimen jurídico de la contratación estatal-Tercera edición, Editorial LEGIS, pág. 512.

mitigarlo y de contenerlo. La situación ocasionada por el nuevo coronavirus sobrepasa las permanentes dificultades del sistema de salud no solo por la imprevisibilidad e impredecibilidad, sino por la facilidad y velocidad de propagación, los altos niveles de gravedad y la inexistencia de vacuna o tratamiento específico”.

En relación con el artículo en estudio, se dirá igual que los futuros contratos que se celebren por la modalidad de contratación directa y en virtud de la urgencia manifiesta, se circunscribirán únicamente para la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios tendientes a garantizar o satisfacer las necesidades básicas de la población más afectada, esto es, adulto mayor, niños, niñas, adolescentes, enfermos, víctimas y madres cabeza de familia, toda vez que la motivación del referido acto administrativo versa sobre dicha finalidad, de ahí que el artículo en estudio será declarado legal pero bajo el referido condicionamiento.

d. Examen del artículo 3º.

El artículo 3º del Decreto 027 del 24 de marzo de 2020 dispuso: *"Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la Entidad Territorial, para garantizar la prestación de servicios o la ejecución de acciones necesarias para superar la emergencia que se presenta"*.

En relación con la disposición en mención, debe señalarse que la declaratoria de urgencia manifiesta acoge un mecanismo jurídico excepcional que dispensa la realización de la licitación pública, de ahí que valga la pena recordar la manera en que funciona el régimen ordinario de contratación, particularmente desde el punto de vista presupuestal.

Así, cuando han de utilizarse recursos oficiales, antes de la apertura del proceso de selección, deben elaborarse y publicarse los pliegos de condiciones y obtener un certificado de disponibilidad presupuestal que indique que en el correspondiente presupuesto existen proyectados recursos disponibles para la obra, bien o servicio. La planeación exige que no solo se cuente con los estudios previos, también que exista certeza sobre la disponibilidad de los dineros que se requieren para la ejecución del respectivo proyecto.

Ahora bien, atendiendo a los elementos que caracterizan la urgencia manifiesta, se permite la iniciación de las obras o servicios o el suministro de bienes sin siquiera haberse celebrado el contrato y aun sin siquiera saber su valor, exceptuando el régimen ordinario tanto en lo presupuestal como en lo relativo a las exigencias de perfeccionamiento y ejecución del referido negocio jurídico, de ahí que se permita bajo este régimen hacer los traslados presupuestales internos que se requieran con el fin de atender las necesidades y gastos propios.

En efecto, el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece: *"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"*.

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el legislador les permite a las entidades públicas, cuando estas declaran la urgencia manifiesta, recurrir a traslados internos para atender necesidades y gastos que genera dicha declaración. Precisamente, la Corte Constitucional, en sentencia C-778 de 1998, declaró la constitucionalidad condicionada del referido parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, *"bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto"*. La Corte razonó así:

"Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

(...)

Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales *"...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente"*.

Por consiguiente, la Sala Plena declarará la legalidad del artículo en mención, con el mismo condicionamiento hecho por la Corte Constitucional en la sentencia C-778 de 1998, esto es, bajo el

entendido que los movimientos presupuestales permitidos son aquellos traslados internos que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin que se modifiquen o alteren el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

De otro lado, se advierte que, a través del artículo en estudio, la alcaldesa ordenó adelantar dichas gestiones (traslados presupuestales), sin indicar si dichos movimientos fueran internos y sin delimitar la titularidad ni las condiciones para el ejercicio de la mencionada función, es decir, sin precisar si este la ejercería directamente mediante acto administrativo, o por el contrario la delegaría en algún funcionario del nivel directivo.

En relación con el punto objeto de estudio, debe señalarse que los movimientos presupuestales son operaciones a través de las cuales se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto. Al respecto, existen dos modalidades de movimientos: los traslados presupuestales que conllevan adiciones presupuestales y los traslados presupuestales internos. El Departamento Nacional de Planeación, en su Manual de Inversión Pública Nacional, expedido en el año 2016, aclara lo anterior como sigue: "(...) 6.1.1. *Traslados A. Si el traslado a realizarse requiere modificar los totales por nivel rentístico (Ver tabla 3) y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se requiere presentar la modificación a consideración del legislativo a través de un **proyecto de ley**, para lo cual debe tenerse en cuenta los requisitos establecidos en el EOP.B. **Los traslados que no modifican los totales por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, se adelantan por vía administrativa** y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, sobre los cuales instruye el presente manual. (...)*"² (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En ese sentido, los traslados que afectan los totales por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, son verdaderas modificaciones al presupuesto y, por ende, deben ser aprobados por el legislativo³. En cambio, cuando el traslado es interno, es decir, no altera lo anterior, puede ser llevado a cabo directamente por el Ejecutivo⁴.

² Departamento Nacional de Planeación. Manual de Inversión Pública Nacional. Modificaciones y autorizaciones al gasto de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN). Bogotá: 2016, p. 10.

³ Ver, por ejemplo: C. Const., C-685, dic. 5/1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C. Const., C-483, jun. 25/2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁴ En concordancia, ver por ejemplo: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano* (2ª Ed.). Bogotá: 2011, pp. 120-121.

El artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR. 1068/2015) reglamentó los traslados internos para las entidades del orden nacional, así⁵: "(...) **ARTÍCULO 2.8.1.5.6. MODIFICACIONES AL DETALLE DEL GASTO. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso de la República, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. (...)**" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En lo atinente a las entidades territoriales⁶, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha extrapolado esta disposición indicando su aplicabilidad en los ámbitos municipal y departamental: "(...) [Los traslados presupuestales internos] **Competen al jefe del órgano respectivo**, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión. Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el **alcalde** podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas. En ese sentido, **la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.** (...)"⁷ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, los traslados presupuestales que solamente aumentan una partida disminuyendo correlativamente otra y no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el concejo municipal, pueden efectuarse por decreto o resolución del alcalde; mientras que los que sí lo hacen se traducen en adiciones presupuestales que deben contar con autorización de la citada corporación, expedida mediante acuerdo municipal.

Lo anterior implica que la potestad de efectuar los traslados presupuestales internos, es propia de la alcaldesa de Jenesano, sin

⁵ Al respecto, ver por ejemplo: C.E., S. de consulta, Conc. 1669, ago. 11/2005. M.P. Gustavo Aponte Santos.

⁶ Sobre la aplicación analógica de las normas presupuestales de carácter nacional al contexto de las entidades territoriales, ver por ejemplo: TAB, Sent. 2018-00018, may. 9/2018. M.P. José Fernández Osorio.

⁷ C.E., S. de Consulta, Conc. 2008-00022 (1889), jun. 5/2008. M.P. William Zambrano Cetina.

que dentro del artículo en mención se hubiere indicado la clase de movimientos y sin haber delimitado la titularidad ni las condiciones para su ejercicio, es decir, si este la ejercería directamente mediante acto administrativo, o por el contrario, delegaría dicha función, de ahí que el artículo en mención igualmente será declarado legal pero condicionado en el entendido que los movimientos presupuestales que se ejecuten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deben ser internos, ya sea por acto administrativo del Alcalde, o previa delegación de este último en algún funcionario del nivel directivo.

e. Examen del artículo 4º.

El artículo 4º del Decreto 027 del 24 de marzo de 2020 dispuso: *"Una vez celebrados los contratos originados en la declaratoria de urgencia manifiesta, organícense los respectivos expedientes administrativos con todos sus soportes, junto con el presente acto administrativo y demás documentos contentivos de los antecedentes que han dado lugar a la actuación administrativa, como también el acopio de las pruebas de los hechos, con el objeto de que sean remitidos a la Contraloría de Boyacá, para lo de su cargo"*.

En este punto se debe indicar que con el propósito de evitar abusos de la figura y sancionar conductas ilegales o negligentes, la ley estableció, en cabeza de los organismos de fiscalización, un control automático para la figura de la urgencia manifiesta. Al respecto, el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 establece: *"Inmediatamente después de celebrado los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad..."*.

A partir de la disposición legal, la Corporación advierte que el artículo 4º se encuentra ajustado a derecho, pues atiende lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, cabe aclarar que la declaratoria de legalidad del Decreto 027 del 24 de marzo de 2020 no impide que el órgano de control fiscal adelante las indagaciones, auditorías o investigaciones pertinentes respecto de los contratos celebrados al amparo de la urgencia manifiesta.

f. Examen del artículo 5º.

El artículo 5º del acto administrativo sujeto a control dispuso: *"Envíese copia del presente decreto al Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres , para que, conforme a sus competencias, adelanten las gestiones necesarias"*, la anterior disposición se encuentra acorde con

el seguimiento que dichas entidades deben hacer al respectivo plan de acción de contingencia formulado por los alcaldes, según lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

g. Examen del artículo 6º.

El artículo en mención dispuso: "*El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación...*". En relación con el artículo en mención, se debe indicar que de conformidad con lo señalado en el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general tan solo producirán efectos a partir de su publicación, por lo cual el artículo en mención será declarado legal.

Conclusión.

Por todo lo expuesto, la Sala Plena concluye que el Decreto 027 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Jenesano, "*POR MEDIO DEL CUAL, EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACA, DECLARA URGENCIA MANIFIESTA, CON EL OBJETO DE CONJURAR UNA SITUACION EXCEPCIONAL, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL, POR EFECTO DE LA PANDEMIA COVID-19*", se encuentra ajustado a derecho, pues acató lo establecido en el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 y en la Ley 80 de 1993. Con los condicionamientos ya explicados, se declarará la legalidad de sus artículos.

Finalmente, la Corporación ordenará que por Secretaría se remita copia de la presente providencia a la Contraloría Departamental de Boyacá para lo que se considere pertinente.

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 la **LEGALIDAD** condicionada de los artículos 1º y 2º del Decreto 027 del 24 de marzo de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL, EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACA, DECLARA URGENCIA MANIFIESTA, CON EL OBJETO DE CONJURAR UNA SITUACION EXCEPCIONAL, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL, POR*

EFECTO DE LA PANDEMIA COVID-19”, en el entendido que los contratos que se celebren al amparo de la urgencia manifiesta, se circunscribirán estrictamente a la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios tendientes a garantizar o satisfacer las necesidades básicas de la población más afectada, esto es, adulto mayor, niños, niñas, adolescentes, enfermos, víctimas y madres cabeza de familia.

SEGUNDO.- DECLARAR la LEGALIDAD del artículo 3º del Decreto 027 del 24 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL, EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACA, DECLARA URGENCIA MANIFIESTA, CON EL OBJETO DE CONJURAR UNA SITUACION EXCEPCIONAL, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL, POR EFECTO DE LA PANDEMIA COVID-19”*, con el mismo condicionamiento hecho por la Corte Constitucional en la sentencia C-778 de 1998, esto es, bajo el entendido que los movimientos presupuestales permitidos son aquellos traslados internos que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin que se modifiquen o alteren el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, ya sea por acto administrativo de la Alcaldesa municipal, o si es del caso, previa delegación de esta en un funcionario del nivel directivo.

TERCERO.- DECLARAR la LEGALIDAD de los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto 027 del 24 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL, EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACA, DECLARA URGENCIA MANIFIESTA, CON EL OBJETO DE CONJURAR UNA SITUACION EXCEPCIONAL, CON OCASIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL, POR EFECTO DE LA PANDEMIA COVID-19”*, conforme a lo anteriormente expuesto.

CUARTO.- Por Secretaría, remítase copia de esta sentencia a la Contraloría Departamental de Boyacá.

QUINTO.- 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.

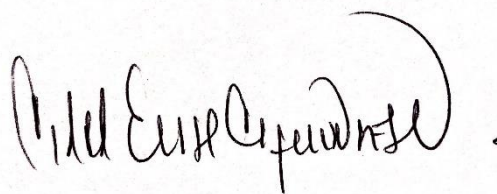
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado