

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PLENA

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Decreto  
28 de 24 de marzo de 2020- Municipio de Susacón  
RADICACION: 15001233300020200078700**

#### I. ASUNTO A RESOLVER

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

#### II. ANTECEDENTES

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

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

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta

---

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

la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior<sup>2</sup>.

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

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de ahorro y estabilización –FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.
- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías

---

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

otorgadas por el FNG.

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

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

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

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

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

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

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

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

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención

personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

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

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

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

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

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

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

la pandemia COVID- 19.

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

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

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

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

- La realización, a través de medios electrónicos, de las audiencias públicas que deban adelantarse en los procesos de selección, debiéndose levantar un acta de lo acontecido en la audiencia. Además se dispuso que Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las entidades estatales, una aplicación para adquirir bienes y servicios mediante el procedimiento de selección abreviada de subasta inversa; en ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos. No es necesario modificar el pliego de condiciones en los procesos de selección que se

encuentren en trámite para realizar los mismos por medios electrónicos; con todo, la entidad estatal deberá informar mínimo con dos días de antelación, la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.

- Las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, se podrán realizar a través de medios electrónicos.

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

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

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

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

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

**necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta, se regirán por la normatividad vigente.** Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la ley 80 de 1993, podrán contratar de manera directa, esta clase de bienes y servicios.

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

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

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

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

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

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

acápites anterior de ésta providencia, se relacionan con la insuficiencia de las medidas ordinarias establecidas en el ordenamiento jurídico para conjurar la situación grave e inminente ocasionada por la pandemia Coronavirus COVID 19.

### **2.3. Del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Susacón.**

El estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el decreto 028 de 24 de marzo de 2020, "*Por el cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Susacón como consecuencia de la declaratoria de situación de emergencia sanitaria nacional, Decreto 457 de 2020 Generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones*"

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

*i) De orden constitucional: Artículos 2, 311*

*ii) De orden legal:*

- Ley 80 de 1993, artículo 42;
- Ley 1751 de 2015, Artículo 5
- Ley 1081 de 2016, artículo 202.

*iii) Decretos y resoluciones de orden nacional:*

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto 440 de 20 de marzo de 2020.
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

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

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Declarar la URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SUSACÓN con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID -19; de modo que la administración central pueda tomar medidas y acciones que consideren necesarias.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la Administración municipal, celebrense los actos y contratos que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria, social, económica y preservar el orden público.*



*PARÁGRAFO: Cada una de las secretarías o Dependencias realizarán la justificación de la CONTRATACIÓN que se requiera en virtud del presente decreto, para su aprobación por parte del ordenador del gasto.*

**ARTÍCULO TERCERO:** Ordenar a Tesorería Municipal para que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública declarada por el Alcalde Municipal mediante Decreto No. 27 de 24 de marzo de 2020 y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015.

**ARTÍCULO CUARTO:** ORDENAR a la oficina de Secretaría de Gobierno remitir dentro de los 2 días siguientes a la celebración de los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, a la Contraloría Departamental de Boyacá para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

**ARTÍCULO SEXTO (sic):** ORDENAR a la oficina de Secretaría de gobierno enviar a la contraloría Departamental de Boyacá y al Ministerio del Interior los decretos, resoluciones y demás actos administrativos que se profieran en virtud de la Urgencia Manifiesta.

**ARTÍCULO QUINTO (sic):** VIGENCIA el presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación.

#### **2.4. Del Control Inmediato de Legalidad**

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

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

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

---

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

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

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

**2.5. Trámite del Medio de Control.** - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del Municipio de Paz del Río remitió el Decreto 022 de 24 de marzo de 2020.

*2.5.1. Auto avoca conocimiento.* - Mediante auto notificado en el estado de fecha 20 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Susacón; en la mencionada decisión judicial, igualmente se dispuso fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

*2.5.2. Intervenciones procesales.* - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo, intervino indicando inicialmente, que se hizo uso de las facultades constitucionales y legales autorizadas a los alcaldes municipales, tanto en la constitución, como en algunas leyes y en el Decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020.

Señaló que el municipio, por intermedio del Comité Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres CMGRD, desde el 12 de marzo venía tomando medidas para afrontar el COVID, precisando que, en reunión de 23 de marzo de 2020, se aborda el tema de la adquisición de mercados y se recomienda la declaratoria de urgencia manifiesta.

Indicó que el municipio de manera previa a la declaratoria de urgencia manifiesta,

expidió el Decreto 27 de 24 de marzo de 2020 mediante el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio generada por la pandemia del COVID 19 y que la adquisición de elementos de protección, aseo y alimentos para complementar las ayudas humanitarias en medio de la emergencia, no permiten celebrar contratos con las formalidades y modalidades previstas en la ley 80 de 1993 y que precisamente, en aras de garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no pueden interrumpirse, se declaró la urgencia manifiesta.

Con su contestación, allegó los siguientes documentos:

- Copias de las Actas del Comité Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre correspondiente a los días 12,17, 20 y 23 de marzo de 2020.
- Decreto 27 de 24 de marzo de 2020 "*POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE SUSACÓN GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS- COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*"

Por su parte, el personero municipal guardó silencio.

*2.5.3 Concepto Ministerio Público.* - El Procurador 46 Judicial II para asuntos administrativos, remitió, el 3 de junio de 2020 al correo institucional de la Secretaría General del Tribunal, el concepto que emitió dentro del presente asunto, en el que solicita se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

Así, luego de referirse a los estados de excepción, a las características del control inmediato de legalidad, al análisis jurídico probatorio del caso y a la urgencia manifiesta, señaló que la parte motiva del decreto 28 de 2020 no hace referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar su causa y finalidad. Así mismo, resaltó que el artículo 2 del decreto es abierto e impreciso, por lo que pide se declare ajustado a derecho de manera condicionada, bajo el entendido de que el municipio deba definir en forma posterior y de manera específica las necesidades que pretenden contratarse.

Igualmente, solicita se declare la legalidad condicionada del artículo 3 del Decreto objeto de control, bajo el entendido que los movimientos presupuestales sean internos, de acuerdo a las previsiones del artículo 42 de la ley 80 de 1993.

Finalmente resalta que los artículos cuartos y 6 (sic) del decreto, se ajustan a la

legalidad, se ajustan a lo previsto en el artículo 28 de la ley 80 de 1993 y al decreto legislativo 418 de 2020.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia.**

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

#### **3.2. Problema jurídico.**

Se contrae a determinar si el Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Susacón, se ajusta a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y a la normativa que regula la urgencia manifiesta.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** Se declarará ajustado a derecho el decreto 28 de 24 de marzo de 2020, en el entendido que la adquisición de los bienes y servicios allí descritos, se justifica en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica prevista en el decreto 417 de 2020 y en lo dispuesto para la declaratoria de urgencia manifiesta en el Decreto 440 de 2020. No obstante, se precisa que los contratos a celebrar con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, deben ceñirse de manera exclusiva a los bienes y servicios identificado por la CMGRD en acta de 21 de marzo de 2020, e igualmente, que los traslados presupuestales requeridos para disponer de los recursos necesarios para tal contratación deben ser dispuestos directamente por el alcalde o en virtud de delegación de esta a servidor municipal del nivel directivo

#### **3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso**

#### **3.6. De la Urgencia Manifiesta declarada en el caso concreto**

Conforme a las previsiones del artículo 23 de la ley 80 de 1993<sup>4</sup>, la selección objetiva se erige como uno de los principios que rige los procesos de contratación

---

<sup>4</sup> Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,

estatal; así mismo, el artículo 5 de la ley 1150 de 2007<sup>5</sup>, consagra que es objetiva "(...) *la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*"

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

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

*"ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. **Existe urgencia manifiesta cuando** la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando **se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección ~~o concurso~~<sup>6</sup> públicos.*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

*PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer **los traslados presupuestales internos que se requieran** dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.<sup>7</sup>*

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

El Consejo de Estado ha señalado que la urgencia manifiesta, se justifica en "(...) **la necesidad inmediata** de continuar prestando el servicio, suministrando

---

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

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

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

el bien o ejecutando la obra o **conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social**, lo que **impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública** en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente **pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta** y la consecuencial celebración del correspondiente contrato.”<sup>8</sup>

A partir de lo anterior, la Jurisprudencia contenciosa ha sustentado la figura de la urgencia manifiesta en los siguientes principios: (i) *el principio de necesidad*, en tanto debe existir un hecho que amenace el interés público y que justifique la adopción inmediata de medidas; (ii) *el principio de economía*, en el entendido que se pretermite la regla general de licitación pública y se celebren contratos por vía de contratación directa para garantizar la continuidad del servicio y (iii) *el principio de legalidad*, que implica que la declaratoria procede exclusivamente por las causas previstas en la ley<sup>9</sup>.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado como requisitos formales de la urgencia manifiesta, los siguientes<sup>10</sup>:

**(i) Su declaratoria debe darse mediante acto administrativo motivado:**

Al respecto, cabe señalar que el acto debe “(...) motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación”<sup>11</sup>.

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

---

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

<sup>9</sup> Op cit. 8

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

<sup>11</sup> Op. cit, Pág. 23.

manifiesta<sup>12</sup>. sobre el particular, ilustró<sup>13</sup>:

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>15</sup> Op. cit. Pág. 23.

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

Finalmente, en pronunciamiento reciente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, precisó una serie de elementos propios de los estados de urgencia manifiesta dentro de las cuales, además de las enunciadas previamente como requisitos, se encuentran las siguientes<sup>16</sup>:

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

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

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

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

Conforme se mencionó en los antecedentes y en el marco normativo aplicable al caso, procede la Sala Plena a abordar el estudio de legalidad de los artículos cuarto a décimo del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, esto es, aquellos que regularon la declaratoria de urgencia manifiesta, en los siguientes términos:

**3.6.1. Requisitos de forma (Conexidad formal):** El Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Susacón, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 <sup>17</sup> de la ley 136 de 1993 y para celebrar contratos estatales a nivel municipal, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 11 de la ley 80 de 1993<sup>18</sup>.

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

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

<sup>18</sup> Así lo prevé el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone la competencia para dirigir licitaciones y para **celebrar contratos estatales**. Concretamente, indicó que "A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones



### **3.6.2. Requisitos materiales (Conexidad material)**

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

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

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

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

Descendiendo al análisis material del decreto 028 de 24 de marzo de 2020, se observa que ni en su parte motiva, ni en su parte resolutive se efectuó algún tipo de enunciación respecto de los bienes y servicios a contratar; no obstante, verificadas las actas del Consejo Municipal Gestión de Riesgos de Desastres, en el Acta No. 8 de 23 de marzo de 2020 se trató el tema por intervención del alcalde del municipio de Susacón, donde indica la intención de contratar el suministro de

---

*de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.”*

mercados, de tres termómetros y kits de bioseguridad por parte de la administración municipal en los siguientes términos (Archivo 4, carpeta Contestación municipio):

De otra parte, se informa al CMGRD que ya se tiene en la alcaldía los implementos de protección, en el marco del convenio Suscrito con La ESE Centro de Salud, para proceder a hacer los kits individuales y posteriormente proceder a su distribución en la población.

En lo que tiene que ver con los termómetros, la intención es que el centro de salud tenga uno, la policía nacional el otro y uno para las instalaciones de la alcaldía. Los kits y demás elementos se van a almacenar en el centro de salud, y posteriormente se debe hacer el trabajo de campo para hacer entrega de los mismos a la personas del casco urbano del municipio, así como de una parte de los mismos serán conservados por la ESE para uso del personal de salud que labora allí.

Ahora bien, informa el señor alcalde que se tiene pensado contratar el suministro de unos mercados por parte de la administración municipal, con el fin de beneficiar a la población **más vulnerable** y distante del Municipio; se está verificando el presupuesto que existe para ver la posibilidad de contratar dicho suministro; y ahora con esta declaratoria puede ser más fácil. Las veredas que van beneficiarse con los mercados principalmente, por lo lejanas, son: el Desaguadero, Siapora, Naranjaos, Pie de Peña, Los Valles, y Tochupa, sin embargo, y se analizará a que familias de otras veredas más cercanas al casco urbano se podrían ayudar con los mercados; se va a entregar un mercado por casa, por unidad residencial.

Precisamente la motivación del acto debe demostrar la urgente necesidad de adquirir los bienes, que implique la imposibilidad de hacerlo a través de los procedimientos ordinarios de contratación, y en esa medida, la condición no puede ser simplemente posible o eventual.

En el *sub lite* es claro que en la parte motiva del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020 se explicó las razones que conllevaron a declarar la urgencia manifiesta, esto es, para atender las contingencias derivadas de la actual situación de pandemia por al coronavirus **COVID-19**, y a pesar que no se especificó los contratos que se celebrarían, ni los bienes y servicios a adquirir, lo cierto es que el Consejo de Gestión Riesgo de Desastres del Municipio de Susacón, al cual asistieron entre otras personas el Alcalde Municipal, la Comisaria de familia, el Comandante de la inspección de Policía, el Secretario de Gobierno con funciones de inspector de Policía, el Gerente de la E.S.E., el líder dignatario de la Defensa Civil y el Personero Municipal establecieron las necesidades que podrían llegar a suplirse a través de contratos por vía de la figura que acá se estudia.

Así, se colige que la entidad territorial tenía mediana claridad, al momento de expedición del decreto 024, de los riesgos actuales, reales o urgentes, que serían mitigados o contenidos con la adquisición de bienes y/o servicios por vía de la contratación directa, y por tanto se cumple con la conexidad requerida entre la causa de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (sustento de la urgencia manifiesta) y las razones para declarar la urgencia manifiesta.

En todo caso, debe precisarse que los procesos de contratación que se adelanten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta que se decreta en el acto administrativo bajo examen, sólo se pueden circunscribir al suministro de mercados destinados a la comunidad necesitada del municipio, a la compra de los termómetros tal como quedó anunciado en el acta No. 8 del Consejo de Gestión Riesgo de Desastres de 23 de marzo de 2020 y a la compra de los kits de bioseguridad.

En ese sentido debe señalarse que ese será el alcance que debe dársele al artículo segundo- con su respectivo párrafo- del decreto 28 de 24 de marzo de 2020.

Aunado a lo expuesto, la Sala igualmente precisa que se encuentran satisfechos los demás requisitos fijados por la normativa y jurisprudencia previamente decantada, respecto a la declaratoria de urgencia manifiesta, que se hace en el artículo primero, e igualmente a la orden de la remisión del decreto, de los contratos celebrados en desarrollo de la declaración de la urgencia manifiesta y de los antecedentes contractuales a la Contraloría Departamental de Boyacá para el ejercicio del control fiscal previsto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, que disponen los artículos cuarto y sexto.

Ahora bien, se precisa respecto del artículo tercero del decreto 028 de 24 de marzo de 2020, que los movimientos presupuestales ordenados en tal precepto- y que se justifican en la declaratoria de urgencia manifiesta- tienen como fundamento lo previsto en el párrafo 42 de la ley 80 de 1993, precepto que consagra que los traslados deben ser "internos".

Cabe señalar que este artículo fue declarado constitucionalmente exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-722 de 1998<sup>19</sup>, en el entendido que "(...) *los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto*" y sin que se altere o modifique el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda de la respectiva entidad.

Ahora, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 568 de 1.996, Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.

Así las cosas, en casos como el que es objeto de control en esta oportunidad, será el alcalde el competente para efectuar los traslados presupuestales internos, es decir, aquellos traslados que solo afecten el decreto de liquidación del presupuesto. Esta función, como las demás que le son propias, puede delegarla el alcalde, conforme a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 136 de 1.994, en los secretarios de la alcaldía, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

En ese sentido, la orden dada a la Tesorería en el artículo tercero del decreto 28 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Susacón, en consideración a lo indicado previamente, debe, en consecuencia, declararse contraria a la legalidad.

Finalmente, ha de precisarse que los contratos que celebre la administración municipal para adquirir los bienes y servicios ya identificados, deben atender las reglas propias de la contratación estatal aplicables para los procesos de contratación directa – v.g. las formalidades, la supervisión de los contratos-, y, además, las disposiciones contenidas en el Decreto 440 de 2020.

---

<sup>19</sup> Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

#### IV. DECISIÓN

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

#### FALLA

**Primero.** - Declarar la legalidad de los artículos primero, cuarto, quinto y sexto del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Susacón, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** – Declarar la **legalidad de artículo segundo** del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Susacón, en el entendido que los contratos a celebrar se limitan a lo indicado en el acta No. 8 de 23 de marzo de 2020, esto es, a:

1. La Adquisición de mercados compuestos de artículos de primera necesidad para suministrárselos a las personas con mayores carencias de la comunidad.
2. Adquisición de termómetros en la cantidad indicada, y
3. Adquisición de elementos de bioseguridad.

**Tercero.** - Declarar la ilegalidad de artículo tercero del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Susacón, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

**Notifíquese y Cúmplase,**



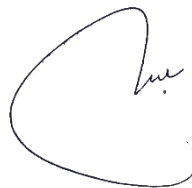
**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**  
**Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020**  
**Autoridad: Municipio de Susacón**  
**Expediente: 15001-23-33-000-2020-00787-00**