



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 19 de junio de 2020.

EXPEDIENTE N°	15001-23-33-000-2020-00162-00.
MEDIO DE CONTROL	Control inmediato de legalidad – Municipio de Tunja.
ACTO OBJETO DE ESTUDIO:	Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020.
ASUNTO	Sentencia de única instancia - declara la legalidad condicionada del decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Tunja a causa de la declaratoria de Calamidad Pública como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19), y se dicten otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Tunja-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Acto sometido a control.

1. El Alcalde del Municipio de Tunja mediante Oficio del 24 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.

2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:



“Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Tunja a causa de la declaratoria de Calamidad Pública como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19), y se dicten otras disposiciones (...).”

DECRETA:

Artículo primero. Decretar la urgencia manifiesta en el Municipio de Tunja, Boyacá, para atender la situación de calamidad pública declarada a través del Decreto No. 096 del 21 de marzo de 2020 a causa de la emergencia del Coronavirus COVID19, con el propósito de adoptar las acciones contractuales administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID -19, de modo que las dependencias de la Administración Central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

Artículo segundo. Autorizar a las dependencias de la Administración Central del Municipio de Tunja a solicitar a la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros, la celebración de los contratos que de forma directa tenga la vocación de conjurar la afectación de la salud antes considerada.

Parágrafo primero. Para efectuar la contratación directa del bien y/o servicio como consecuencia de la urgencia manifiesta por parte de la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros, se ordena a todas las Secretarías de la Administración del Municipio la presentación escrita de la necesidad precisa a contratar, junto con los respectivos soportes.

Parágrafo segundo. Para efectuar la contratación directa del bien y/o servicio como consecuencia de la urgencia manifiesta por parte de la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros, se remita la solicitud de contratación y verificar por cada sectorial que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado. Finalmente, teniendo en cuenta que se trata de una contratación directa se recomienda que se revise la idoneidad del contratista.



Artículo tercero. En virtud el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 se autoriza para efectos de realizar los traslados presupuestales que se requiera dentro del presupuesto, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la calamidad pública.

Artículo cuarto. Ordenar a la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros, que 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 se remitan a la Contraloría Municipal de Tunja para que ejerza el control fiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Artículo quinto. Vigencia el presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

Actuación procesal surtida.

3. El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del tres (03) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Tunja y se decretó la práctica de pruebas.

Intervenciones.

4. El **Municipio de Tunja** a través del Secretario de Infraestructura presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020 que declaró la urgencia manifiesta, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que luego de realizada la reunión extraordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Tunja, se evidenció la



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00162-00

Control inmediato de legalidad

escasez de recursos para la contención, mitigación y atención que requería la llegada inminente de esta Pandemia al municipio de Tunja, razón por la cual mediante Decreto 096 de 21 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública.

Señaló que el Departamento Nacional de Planeación expidió el Decreto 440 del 20 de 2020 decretando en el artículo séptimo la 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, bajo cuyas normas fue expedido el Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020 que declara la urgencia manifiesta.

Indicó que la medida tiene como finalidad poder dar atención a los sectores, objetivos y actividades plasmados en el plan de acción específico que acompaña la declaratoria de calamidad pública, para remediar, controlar, mitigar, contener y vigilar el desarrollo de la Pandemia por COVID-19 y las implicaciones de orden social, económico, de salud que podían ejercer sobre las comunidades del municipio de Tunja y podrían ser afectadas o damnificadas (sector salud, sector defensa, sector cuerpos de socorro, sectores de economía formal e informal, sectores con condiciones especiales, de extrema pobreza, entre otros más).

Concepto del Ministerio Público.

5. El Procurador 45 Judicial II delegado ante el Tribunal, en el término procesal respectivo, emitió concepto en el que solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, luego de hacer referencia a los antecedentes de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 2020, señaló que en ese contexto fueron adoptadas medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con la expedición de los Decretos Legislativos 440 y 499 de 2020 y, mediante los Decretos Legislativos 537 y 544 de 2020 adoptó estas disposiciones durante el término de la emergencia sanitaria, dentro de las cuales se incluye la urgencia manifiesta.



En el presente caso adujo que el Municipio de Tunja declaró la urgencia manifiesta a través del Decreto No. 0096 del 21 de marzo de 2020, con el propósito de adoptar las acciones contractuales administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar y contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID -19, de modo que las dependencias de la Administración Central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

Refirió que la medida adoptada por el Municipio de Tunja se hizo con fundamento en el Decreto Legislativo 417 de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, por lo que este acto administrativo expedido por el alcalde municipal de Tunja se ajusta a la situación excepcional y extraordinaria que atraviesa el país generada por la pandemia del COVID-19, precisando que el acto aquí estudiado no hace más que atender los Decretos Legislativos 440 y 499 de 2020, mediante los cuales el Gobierno Nacional adoptó las medidas de urgencia en materia de contratación estatal.

Indicó que el acto objeto de control se encuentra motivado de manera amplia y razonable, pues en el mismo se señalan los antecedentes de la pandemia que originó el COVID-19 con base en información científica suministrada por los organismos de salud, tanto internacionales como la Organización Mundial de la Salud como por el Ministerio de salud y Protección Social a nivel nacional.

Finalmente refirió que el Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020 guarda conexidad con las causas que la motivaron e incluso disponiendo de manera clara que en el uso de la contratación bajo esta modalidad, las diferentes Secretarías o dependencias deben presentar por escrito “la necesidad precisa a contratar”, junto con los soportes respectivos (art. 2º, párrafo 1º), así como la orden para que una vez celebrado cada contrato sea remitido a la Contraloría Municipal, junto con el acto que declaró la urgencia manifiesta, los antecedentes respectivos y las pruebas, a los efectos de que ese organismo de control ejerza la función que prevé el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

II. CONSIDERACIONES



Competencia.

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por **autoridades territoriales departamentales y municipales.**

7. En el presente caso, el Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Tunja, como desarrollo de los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 440 de 20 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

Problema jurídico.

8. Corresponde a la Sala Plena determinar si el Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tunja a través del cual se declaró la urgencia manifiesta con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras para la contención de la emergencia ocasionada por la COVID-19, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, sea desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

9. Corresponde así a la Sala, verificar sí las medidas adoptadas por el Alcalde de Tunja, a través de las cuales dispuso la declaratoria de urgencia manifiesta, se encuentran conforme a las normas superiores en que debe fundarse.

Tesis de la Sala.

10. La Sala Plena declarará la legalidad del Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Tunja a través del cual se declaró la urgencia manifiesta. Ello en el entendido que, desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron señaladas



en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta. Las medidas adoptadas resultan ser proporcionales y ajustadas a los motivos expuestos en el acto y que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Si bien lo anterior, habrá de condicionarse a partes del acto sub exámine en cuanto a que aquellas medidas son legales, en el entendido que los contratos que se celebren al amparo de la Urgencia manifiesta (suministro), solo podrán ser los que se dirijan a prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, respetando por la administración el principio de selección objetiva del contratista, previa su determinación en el plan de acción específico y durante el término dispuesto en los decretos 440 y 537 de 2020.

Del control inmediato de legalidad-características.

11. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres estados de excepción: Guerra exterior (art. 212), Conmoción interior (art. 213) y emergencia económica, social y ecológica (art. 215).

12. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia económica, social y ecológica, - al amparo del cual se expidió el Decreto No. 099 de 21 de marzo de 2020 -, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

13. El referido artículo 215 superior, dispone que, a partir de la declaratoria del Estado de emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley, orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que a su turno pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.



14. Precisamente en ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política, 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. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*” en cuyo artículo 20¹ consagró dicho control.

15. La Corte Constitucional² al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado³ ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción.

16. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio. Esto es: Con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los Estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción, así como

¹ “**Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

² Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional⁴.

17. En este punto ha de señalarse que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo 20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así⁵:

- Es un proceso judicial, en tanto las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.
- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.
- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos 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 lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de excepción, así como, iii) la realidad de los motivos, iv) la

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

⁵ Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



adecuación a los fines y v) la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

17. Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley**, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (…)⁶”. (Destacado por la Sala)

18. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Tunja-Boyacá, proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Examen de legalidad del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020.

19. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020, comporta verificar *i)* la parte formal del acto, esto es, la competencia de la autoridad que lo expidió, así como la forma; *ii)* para luego de lo cual referirse a los supuestos materiales, es decir, analizar la conexidad y conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

Cumplimiento de los requisitos de forma.

20. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta a fin de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras para contener la pandemia del Coronavirus, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Tunja⁷, el cual de acuerdo con el literal d) numeral 5° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁸, tiene la competencia para ordenar el gasto y celebrar los contratos en el municipio, en concordancia con lo previsto en el literal b) numeral 3° del artículo 11 de la Ley 80 de 1993.

21. Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe y se ordenó la correspondiente publicación del acto.

22. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

Cumplimiento de los requisitos de fondo.

23. El asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Tunja a causa de la declaratoria de*

⁷ Conforme a la certificación emitida por la Secretaría Administrativa, el Alcalde del Municipio de Tunja-Boyacá es el señor Luis Alejandro Fúneme González, quien suscribió el Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020.

⁸ “Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...).

d) En relación con la Administración Municipal: (...)

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables”.



Calamidad Pública como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19), y se dicten otras disposiciones”, frente al cual a continuación se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la motivación y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el caso concreto.

Análisis del requisito de conexidad.

24. En primer lugar, en lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de conexidad que comporta verificar si la materia del acto objeto de control tiene relación directa y específica entre el Estado de emergencia declarado y los decretos legislativos que adopta medidas para conjurarlo, ha de señalarse que **el artículo primero** del decreto bajo estudio acudió a la figura contractual de la *urgencia manifiesta* como causal de contratación directa de las entidades estatales, en los siguientes términos:

“Artículo primero: **Decretar la urgencia manifiesta en el Municipio de Tunja**, Boyacá, para atender la situación de calamidad pública declarada a través del Decreto No. 096 del 21 de marzo de 2020 a causa de la emergencia del Coronavirus COVID19, con el propósito de adoptar las acciones contractuales administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID -19, de modo que las dependencias de la Administración Central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias”.

25. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:



“(…) Que en ese orden de ideas, **se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis** y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993- Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 – Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, **Ley 80 de 1993**, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación (...).

Que con el propósito de **generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa** siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran 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 del nuevo coronavirus COVID-19”. (Destacado por la Sala)

26. El Presidente de la República en desarrollo del Decreto 417, expidió el Decreto legislativo No. 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 COV/D-19"*, norma que adoptó algunas medidas en materia de contratación estatal, con el propósito de mitigar la propagación de la pandemia del nuevo coronavirus en el país.

27. Una de tales medidas se encuentra contenida en el artículo séptimo *ibídem*, que habilitó a las entidades estatales para la utilización de la



modalidad de contratación directa fundada en la causal de urgencia manifiesta, causal frente a la cual se indicó, se entiende comprobada por el hecho de haberse declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica; en efecto, indica la norma:

“Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19**, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios”. (Destacado por la Sala)

28. Como se advierte, a partir de los referidos decretos legislativos se habilitó a las entidades estatales para acudir a la modalidad de contratación directa para la selección de contratistas, basándose para ello en la causal de urgencia manifiesta, con la finalidad de **i) contratar 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 del coronavirus COVID-19** y **ii)** así como para realizar las labores necesarias para optimizar **el flujo de los recursos al interior del sistema de salud**, ello en los términos señalados en las normas contractuales previstas en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, así como el Decreto reglamentario 1082 de 2015 que regulan la materia.



29. En efecto, de acuerdo con lo señalado en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007⁹, una de las causales por las cuales procede la modalidad de contratación directa, es precisamente la declaratoria de urgencia manifiesta; a su turno, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, indicó expresamente que uno de los eventos en que procede la declaratoria de urgencia manifiesta, tiene que ver con situaciones relacionadas con los estados de excepción, como en este caso, el estado de emergencia (art. 215 constitucional); en efecto indica la ley:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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”. (Destacado por la Sala)

⁹ **Artículo 20. De las modalidades de selección.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: a) Urgencia manifiesta (...).”



30. Ahora bien, respecto a la utilización de la figura de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa, el Consejo de Estado¹⁰ ha precisado lo siguiente:

“(…) 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, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, **frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño (…)**”. (Destacado por la Sala)

31. En tal sentido, a juicio de la Sala, si bien desde el punto de vista meramente formal, el Decreto 099 del 21 de marzo de 2020 de manera expresa no hace mención a los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, lo cierto es que visto su contenido material, a través del cual el Alcalde del Municipio de Tunja declaró la urgencia manifiesta, se concluye que constituye un desarrollo directo de las previsiones que al efecto fueron previstas en las referidas normas de excepción, que habilitaron a las entidades estatales, a acudir a la modalidad de la contratación directa bajo la causal de urgencia, con el propósito que de manera ágil y expedita, pudieran adquirir *“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 del nuevo coronavirus COVID-19”*.

¹⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425).



32. Precisamente dentro de las consideraciones del decreto aquí estudiado se indicó *“En tal sentido, la figura en mención se presenta como una modalidad de contratación directa pero excepcional, diseñada con el único propósito de otorgarle en el puntual asunto al Municipio de Tunja instrumentos efectivos para celebrar los contratos necesarios con el fin de enfrentar la crisis del COVID-19, en la medida que, en razón a las circunstancias de calamidad, es del todo imposible celebrarlos a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la ley y el reglamento”*. (Destacado por la Sala)

33. Declaratoria de urgencia manifiesta (artículo primero) que no solo se encuentra en conexidad con los referidos decretos legislativos, sino que además se encuentra ajustada a derecho; en efecto, *i)* de una parte la medida busca adelantar los procedimientos contractuales a fin de contener la emergencia ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, que es el propósito fundamental de las normas de excepción, de tal forma que no desborda dicho marco normativo y *ii)* de otra, la decisión del alcalde municipal, se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta.

34. En efecto, dentro de los fundamentos para la adopción de la urgencia manifiesta, el Alcalde del Municipio de Tunja indicó lo siguiente:

*“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 con es el caso del Municipio de Tunja, el artículo 2, numeral 4° de la Ley 1150 de 2007, consagra algunas excepciones legales a la libre concurrencia y a la pluralidad de los oferentes, **que atienden a la necesidad de salvaguardar principios como la eficacia, en general para salvaguardar los derechos de los ciudadanos, en este caso particular el de la salud como consecuencia de la emergencia sanitaria que se viene presentando por el COVID-19 y se deben tomar las medidas preventivas y de contención.** Una de tales excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal a) del mencionado numeral, denominado por la ley como **urgencia manifiesta**”*. (Destacado por la Sala)



Análisis de la motivación de la urgencia manifiesta en el caso concreto.

35. Continuando con el estudio del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020 corresponde en este punto, analizar la motivación en particular que fue tenida en cuenta por el Alcalde del Municipio de Tunja, para declarar la urgencia manifiesta, esto es, VERIFICAR LAS RAZONES FÁCTICAS que enfrenta el municipio y por las cuales se hace uso de esta figura excepcional, ello a partir de la exigencia contenida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que indica que *“La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”*.

36. Al respecto, ha de señalarse que la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para la validez de un acto administrativo. Es condición esencial que existan unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. En efecto, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado deben existir unas circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto; al respecto en sentencia del 5 de julio de 2018¹¹, se indicó lo siguiente:

“Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte considerativa del acto. En todo caso, aunque no se mencionen expresamente los motivos, **debe existir una realidad fáctica y jurídica que le brinde sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los "antecedentes del acto"** representados por lo general en distintos documentos, como estudios, informes, actas, etc.” (Destacado por la Sala)

37. A su turno, la Corte Constitucional en punto a la motivación de los actos administrativos, ha señalado lo siguiente:

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Bogotá, D. C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018). Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)



“En este orden de ideas, los **MOTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**, comúnmente llamados “considerandos”, **deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas**, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada¹²”. (Destacado por la Sala)

38. En lo que tiene que ver con el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, se ha considerado que esta corresponde al ejercicio de una facultad discrecional de la administración, evento en el cual el contenido de la decisión debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa¹³; de tal manera que el funcionario público que hace uso de dicha figura excepcional debe señalar la situación fáctica que en el caso particular, sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta, en función del presupuesto que establece la ley para tales efectos, que en el *sub examine*, tiene que ver con la declaratoria de un Estado de excepción, como lo es el Estado de Emergencia.

39. En el presente caso, se encuentra que el **artículo segundo** del decreto bajo estudio autoriza a las dependencias de la Administración central del Municipio de Tunja solicitar a la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros, la celebración de contratos que de forma directa tenga la vocación de conjurar la afectación de la salud generada la pandemia del COVID -19.

40. Frente a este punto, el Consejo de Estado en la referida sentencia del 7 de febrero de 2011, haciendo alusión al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 adujo que de dicha 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 finalidad¹⁴; no obstante lo cual, tal regla jurisprudencial no resulta aplicable al asunto aquí estudiado.

¹² Corte Constitucional Sentencia T-552 de 20005. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

¹³ Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 4 de marzo de 1994. Radicado No. 587. Consejero Ponente: Humberto Mora Osejo.



41. Lo anterior por cuanto a partir de la lectura del ya referido artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la declaratoria de urgencia manifiesta tiene cabida cuando se presenta uno de los siguientes supuestos: *i)* Se requiere la prestación ininterrumpida de un servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras, *ii)* **Se presenten situaciones relacionadas con estados de excepción**, *iii)* Se presenten hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre y *iv)* se presenten situaciones similares a las anteriores; en tal medida, la referida sentencia del Consejo de Estado hizo alusión al primero de los supuestos para la declaratoria de urgencia manifiesta, donde el servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras, se conocen de antemano, más no se ha hecho pronunciamiento respecto al uso de dicha figura en el marco de un Estado de excepción.

42. En tal sentido, a efectos de cumplir con la exigencia contenida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que indica que “*La urgencia manifiesta se declarará mediante **acto administrativo motivado***”, se deberá verificar la motivación en particular que fue tenida en cuenta para declarar la urgencia manifiesta, esto es, verificar las **razones fácticas** que enfrenta el municipio y por las cuales se hace uso de esta figura excepcional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

43. En este caso, considera la Sala que de la lectura de las consideraciones del Decreto 099 de 21 de marzo de 2020, este se encuentra debidamente motivado, no sólo por cuanto se indica de manera clara y expresa que la finalidad de la celebración de los contratos, no es otra que prevenir, controlar, vigilar, mitigar y contener la emergencia sanitaria derivada por la COVID-19 en el municipio, sino por cuanto se hace referencia a los supuestos fácticos que enfrenta la entidad y que exigen el uso de la urgencia manifiesta como medida excepcional para enfrentar la crisis; allí se indica:

“Que el **18 de marzo de 2019** (Sic), se reunió el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres con el propósito de adelantar las medidas pertinentes para la consecución de recursos (físicos, personal y financieros) que permitan prevenir, vigilar y contener la situación y dar respuesta a toda la comunidad Tunjana, para lo cual,



por medio de votación unánime se aprobó la competencia para que el Alcalde de la Ciudad de Tunja decretara la calamidad pública (...).

Que aun cuando 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 de la COVID-19** en el momento que haga presencia en el municipio.

Que el Municipio de Tunja al tener cercanía geográfica con la ciudad de Bogotá y con el Departamento de Cundinamarca donde se han presentado 56 y 5 casos confirmados respectivas, requiere tomar medidas de prevención, mitigación y contención inmediatas por el alto flujo de personas que transitan a través de las vías nacionales e intermunicipales, lo que dificulta el control de las personas que pudieran ingresar contagiadas por el COVID-19 (...).

En tal sentido la figura en mención (urgencia manifiesta) se presenta como una modalidad de contratación directa pero excepcional, diseñada con el **único propósito de otorgarle en el puntual asunto al Municipio de Tunja instrumentos efectivos para celebrar los contratos necesarios con el fin de enfrentar la crisis del COVID-19**, en la medida que, en razón a las circunstancias de calamidad, es del todo imposible celebrarlos a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la ley y el reglamento.

Que teniendo en cuenta la declaratoria de calamidad pública, **la Alcaldía de Tunja instó a todas sus sectoriales con el propósito de consolidar un listado general de requerimientos de bienes, obras y servicios que se requieren para atender la emergencia**, los cuales fueron el insumo fundamental para la estructuración del Plan de Acción Específico de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

Que conforme lo anterior, se hace necesario declarar la urgencia manifiesta con el fin de **remediar, controlar, mitigar, contener, vigilar y evitar males presentes o futuros pero inminentes en la**



salud de los habitantes y ciudadanos del territorio de Tunja, que permitan adelantar la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud y fortalecer a emergencia sanitaria por el contagio del virus COVID-19 evitando con ello que la solución llegue tardíamente”.
(Destacado por la Sala)

44. Dentro de las consideraciones expuestas en el Decreto 099, se hizo referencia como antecede para la expedición del acto, a la reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de fecha 18 de marzo de 2020, donde se discutió la declaratoria de calamidad pública ocasionada por la pandemia del coronavirus, oportunidad en la que el Alcalde del Municipio manifestó la necesidad de consecución de recursos “*para elaborar tapabocas, dotar el hospital local, ayudar a las familias vulnerables, entre otras tantas necesidades que surgirán*”.

45. Se advierte que el propósito (motivación) de la declaratoria de urgencia manifiesta desde el punto de vista fáctico está encaminado a remediar, controlar, mitigar, contener, vigilar y evitar males presentes o futuros pero inminentes en la salud de los habitantes y ciudadanos del territorio de Tunja, derivado la cercanía con la ciudad de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca donde se reportaban casos positivos para COVID-19, de tal forma que dicha causal de contratación se orienta a obtener los elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a **garantizar la efectiva atención en salud para los habitantes del municipio de Tunja, ello en el marco de la pandemia del coronavirus COVID-19**, de tal manera que el Decreto 099 de 21 de marzo de 2020 se encuentra debidamente motivado.

46. Es de mencionar que, en el decreto 099 de 2020 estudiado, se alude a la declaratoria de calamidad pública dispuesta mediante el decreto 096 de 2020; acto administrativo del cual se logra extractar que, no solamente decreta ésta situación conforme a la Ley 1523 de 2012 sino que ordena la disposición de un plan de acción específico para enfrentar la situación.

47. Aunado a lo anterior, los **parágrafos primero y segundo del artículo segundo**, ordenan a las Secretarías o Dependencias del municipio respectivas, la presentación escrita de la necesidad precisa a contratar, junto con los respectivos soportes, así como que por parte de la Secretaría



de Contratación, Licitaciones y Suministros se remita la solicitud de contratación y se verifique por cada sectorial que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado; disposiciones que igualmente se encuentra ajustada a derecho, en tanto tal como lo ha señalado el Consejo de Estado¹⁵, la causal de urgencia manifiesta tiene como sustento precisamente la imposibilidad para la entidad de desarrollar un proceso licitatorio, dentro del cual se incluye la realización de estudios previos.

48. Así mismo, no debe perderse de vista que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015¹⁶, dispone que si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declara hará las veces del acto de justificación y en este caso, la entidad estatal no estará obligada a elaborar estudios y documentos previos. En tal virtud, la orden dada a las Secretarías municipales de justificar la contratación a realizar, se sumará a las consideraciones expuestas en el Decreto 0099 (que declara la urgencia manifiesta) a fin de sustentar el proceso contractual a realizar.

49. En este punto ha de precisar la Sala que el estudio aquí realizado se adopta en el marco del control inmediato de legalidad del acto administrativo, que justifica la declaratoria de urgencia manifiesta como causal para acudir a la contratación directa; análisis que además tiene efectos de cosa juzgada relativa, de tal forma que el estudio de legalidad propio de los contratos que de manera específica celebre el Municipio de Tunja, con fundamento en esta causal, eventualmente serán competencia del juez del contrato y el análisis de la gestión a los órganos de control.

50. Así mismo, la declaratoria de urgencia manifiesta resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto tal figura se justifica en el campo de la contratación pública, en tanto busca evitar requisitos o trámites que impidan la pronta adquisición de bienes, la obtención de servicios o la ejecución de obras requeridas cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales que imposibiliten acudir a los procedimientos generales de selección, - tal como ocurre en el presente caso -, donde se está en presencia de una situación de anormalidad

¹⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E). Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015). Radicación número: 76001-23-31-000-2002-04055-01(41768).

¹⁶ "Por medio del cual se expidió el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional".



derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, que obligó a la declaratoria del Estado de emergencia.

51. Si bien lo anterior, entiende la Sala que las medidas dispuestas en el marco del estado de emergencia tienen un claro propósito, esto es, prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19. Por lo que, los contratos de urgencia manifiesta que se celebren tienen una finalidad precisa y no pueden constituirse en pretexto para ampliar el campo de acción de la contratación estatal, toda vez que para supuestos diferentes, debe acudir a los procedimientos ordinarios de selección de la contratación pública.

52. Nótese que el decreto legislativo 444 de 2020, artículo 7º, no solamente dispone que se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta, sino que el objetivo claro e inequívoco es el de **prevenir, contener y mitigar los efectos** de la pandemia. Conforme al diccionario de la RAE, PREVENIR (Verbo transitivo) conlleva el Preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin; CONTENER (ibídem) es llevar o encerrar dentro de sí a otra cosa y MITIGAR consiste en moderar, aplacar, disminuir o suavizar algo riguroso o áspero.

53. Por tanto, prima facie el alcalde municipal, en su condición de ordenador del gasto y mediante los contratos al amparo de la urgencia manifiesta, solamente le es dado celebrar los contratos que sean necesarios para anticipar y disminuir los efectos o, impedir la propagación de la pandemia.

54. Aunado a lo anterior, si bien entiende la Sala que no se requería de la existencia de estudios previos para expedir el decreto de la urgencia, por así disponerlo el artículo 7º del Decreto 440 de 2020, no menos cierto es que **la declaratoria debe estar adecuadamente motivada** y, el artículo 209 de la Carta dispone que la función administrativa se gobierna por los principios de eficacia, economía y celeridad, lo que implica que, para el caso de la urgencia manifiesta estudiada, **los actos contractuales** deben tener un estudio de necesidad y conveniencia de cada uno de los objetos contractuales que se requiera celebrar.



55. En éste punto, conforme es dispuesto en el decreto 099 de 2020 estudiado y 096 de 2020 que dispuso la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Tunja, no solamente debe contarse con un plan de acción específico de respuesta y recuperación de la pandemia, sino que por escrito debe disponerse la determinación de las necesidades, estudiando la idoneidad del contratista, el precio y calidad del bien o servicio a contratar; aspecto que corresponde corroborar en el marco de la selección objetiva y de la oferta más favorable a la Contraloría Municipal de Tunja, según es dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

56. Es de observar que recientemente la Corte Constitucional se refirió a la exequibilidad del decreto 440 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” donde concluyó su constitucionalidad porque:

- Buscan hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia.

- Igualmente señaló que, el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

- Su proporcionalidad frente a la crisis que se pretende conjurar, por cuanto, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles.

Además, son de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y no establece ninguna medida discriminatoria.



Lo anterior, conlleva a verificar para la Sala que, las disposiciones extraordinarias persiguen un claro mandato en el sistema de fuentes jurídicas, en cuanto a que su objetivo es conjurar las precisas situaciones a las que se refieren, que no son otras que, prevenir, controlar y mitigar la pandemia Covid - 19.

57. Así las cosas, considera la Sala que el acto administrativo estudiado (Decreto 099 del 21 de marzo de 2020) en sede de control inmediato de legalidad prevé razones a su expedición por cuanto:

- Tiene como antecedente la declaratoria de calamidad pública como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia.
- Su alcance no es solamente local sino global (Declarada pandemia el 11 de marzo de 2020).
- Tienen un alto índice de contagio con condiciones en la salud del ser humano graves.
- La situación de gravedad y medidas a adoptar fueron determinadas en el ámbito nacional mediante Resolución No 380 del 10 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud.
- No se cuenta actualmente con vacuna ni con tratamientos médicos idóneos.
- El Consejo Municipal de Gestión de Riesgo analizó el 18 de marzo de 2020 la necesidad de adoptar medidas para la consecución de recursos físicos, humanos y financieros, en la cual se reseñó la necesidad de **ELABORACIÓN DE TAPABOCAS, DOTAR EL HOSPITAL LOCAL Y AYUDAR A LAS FAMILIAS VULNERABLES.**
- El Consejo Departamental de Gestión de Riesgo mediante decreto 180 de 2020 declaró igualmente la calamidad pública en el Departamento de Boyacá.
- Por Decreto 094 del 19 de marzo de 2020 el Municipio de Tunja dispuso medidas de contención y prevención para evitar aglomeraciones de personas en todos los ámbitos de la vida social y restringir la movilidad de vehículos y personas.
- El Municipio de Tunja tiene una significativa cercanía geográfica con la Ciudad más poblada de Colombia como es la Capital de la República, quien ha resultado con el mayor número de contagios.



Así las cosas, se ordenó en el Acto Administrativo analizado el que:

- Para efectuar la contratación directa del bien o servicio como consecuencia de la urgencia manifiesta por parte de la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros, todas las secretarías deberían presentar por escrito la necesidad precisa a contratar junto con los soportes respectivos.
- La verificación por parte de cada sectorial que el valor se encuentre dentro de los precios del mercado, así como la idoneidad del contratista.
- La remisión dentro de los 2 días siguientes a la celebración del contrato a la Contraloría Municipal, conforme al artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Si bien lo anterior, es claro para la Sala que, el **principal objeto** - por el cual se decretó no solamente la calamidad pública sino la Urgencia manifiesta -, fue el de ADELANTAR LA ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS, INSUMOS, BIENES Y SERVICIOS, TENDIENTES A GARANTIZAR LA EFECTIVA ATENCIÓN EN SALUD Y FORTALECER LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL CONTAGIO DEL VIRUS COVID – 19, así como disponer ayuda a las familias vulnerables.

De importancia para el presente asunto, en torno al análisis de los motivos que llevaron al Alcalde municipal de Tunja es el decreto 096 del 21 de marzo de 2020 (Misma fecha del acto administrativo estudiado), donde se dispuso declarar la situación de calamidad pública) y para efectos de contratación ordenó:

- Adelantar las acciones de preparación frente a la pandemia.
- La elaboración de un plan de acción específico obligatorio para la ejecución de la respuesta al Covid – 19.

Es de referir igualmente que, el 18 de marzo de 2020 se dispuso reunión del sistema integrado de gestión de riesgo donde intervino el Alcalde Municipal, Secretaria de Protección Social, Director seccional de la Defensa Civil, Delegado de la Policía Metropolitana de Tunja, Secretario



de Desarrollo, Delegado de la EBSA, Delegado de la Cruz Roja, Delegado del Cuerpo de Bomberos y donde se puso de presente entre otros:

- La falta de recursos para responder a la emergencia.
- La proyección de contagio al 50% de la población.
- La necesidad de contar con 1000 camas UCI donde se cuenta con 46.
- La respuesta negativa de la población al autoaislamiento.
- El decreto del estado de emergencia económica, social y ecológica por el Gobierno Nacional.
- La mitigación del impacto social por las medidas adoptadas.
- La necesidad de la calamidad para ELABORAR TAPABOCAS, DOTAR AL HOSPITAL LOCAL, AYUDAR A LAS FAMILIAS VULNERABLES.
- El acceso por las familias al agua potable.
- El inicio de toma de muestras.

58. Continuando con el análisis del Decreto 099 de 21 de marzo de 2020 y una vez verifica la debida motivación de éste, se encuentra el **artículo tercero** de la norma bajo estudio, autorizó realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad y de urgencia manifiesta justificada mediante dicho acto administrativo. Dicha disposición encuentra fundamento en lo previsto en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que prevé que tales traslados presupuestales deben ser *internos*.

59. En efecto, el referido párrafo fue objeto de declaratoria de exequibilidad condicionada por la Corte Constitucional¹⁷, 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***”; para arribar a tal conclusión se indicó lo siguiente:

“(…) Cuando se de aplicación al párrafo 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**

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 772/98 Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.



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 habilita 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 (...)"

(Destacado por la Sala)

60. Así las cosas, de acuerdo con la Corte Constitucional la autorización dada en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 resulta constitucionalmente admisible en el entendido que los traslados presupuestales allí previstos sean internos, esto es, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto¹⁸, sin que se modifique o altere el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, lo cual en el orden municipal es competencia del Concejo, según es previsto en el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución.

61. Es por ello que a juicio de la Sala la autorización dada para que realizarlos movimientos presupuestales en el marco de la urgencia manifiesta, se encuentra ajustada a derecho, en tanto, se insiste, desarrolla el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 bajo la exequibilidad condicionada emitida por la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998.

¹⁸ En efecto, el artículo 34 del Decreto 568 de 1996 reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, autoriza este tipo operaciones presupuestales en los siguientes términos: “*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*”.



62. En tal sentido, el artículo tercero del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020 se encuentra conforme a legalidad, en tanto los movimientos presupuestales que ejecuten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deben ser internos, esto es, que solo pueden afectar el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, sin que se modifique o altere el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda del Municipio de Tunja.

De igual forma y conforme al artículos 9º y 10º de la Ley 489 de 1998, de disponerse la delegación de funciones, ésta debe ser por escrito y en funcionario del nivel directivo.

63. Finalmente, el **artículo cuarto** del Decreto 0099 de 21 de marzo de 2020, dispone que la Secretaría de Contratación, Licitaciones y Suministros debe remitir dentro de los 2 días siguientes a la celebración de los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto con el decreto aquí estudiado, el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, a la Contraloría Municipal de Tunja para que ejerza el control fiscal, medida que igualmente se encuentra ajustada a derecho, en tanto reproduce lo previsto en tal sentido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993¹⁹.

64. En suma, la Sala concluye que el Decreto No. 0099 de 21 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Tunja a través del cual se declaró la urgencia manifiesta, desarrolla las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417, 440 y 537 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) que regulan la contratación directa a través de la causal de urgencia manifiesta y la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos expuestos en el acto y que dieron

¹⁹ *“Artículo 43. Del control de la contratación de urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos 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, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta. Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia”.*



lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, razón por la cual se declarará su legalidad.

Si bien lo anterior, habrá de condicionarse el acto analizado, por cuanto si bien no requiere de estudios previos a la declaratoria de urgencia manifiesta, sí lo es respecto de los contratos que se celebren a su amparo; los cuales en todo caso solo pueden ser aquellos relacionados con la prevención, contención y mitigación de la pandemia por el Covid – 19, y **conforme a las tipologías contractuales dispuestas por la Alcaldía Municipal de Tunja** en el Decreto 099 del 21 de marzo de 2020 y en el decreto 096 de 2020.

65. Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

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 condicionada de los artículos **primero y segundo** del **Decreto 0099 del 21 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Tunja**, “*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Tunja a causa de la declaratoria de calamidad pública como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus (COVID – 19), y se dictan otras disposiciones*”; en el entendido que, los contratos que se celebren al amparo de la Urgencia manifiesta, solo podrán ser aquellos que **PERMITAN ADELANTAR LA ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS, INSUMOS, BIENES Y SERVICIOS, TENDIENTES A GARANTIZAR LA EFECTIVA ATENCIÓN EN SALUD, DOTAR EL HOSPITAL LOCAL Y, AYUDAR A LAS FAMILIAS VULNERABLES.**

Las mencionadas tipologías contractuales, deben estar previstas en el plan de acción específico dispuesto en el Decreto 096 de 2020 en desarrollo de la Ley 1523 de 2012, contar con estudios previos a la contratación



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00162-00

Control inmediato de legalidad

respectiva y dirigirse a PREVENIR, CONTENER Y MITIGAR los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, para lo que se debe en todo caso, respetar por la administración municipal los principios de planeación y selección objetiva del contratista, y durante el término preciso dispuesto en los decretos **440 y 537 de 2020**.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del **artículo tercero** del Decreto 0099 del 21 de marzo de 2020 **de manera condicionada**, en el entendido que los movimientos presupuestales que se ejecuten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta **deben ser internos**, por acto administrativo del Alcalde Municipal o, si es del caso, previa delegación de éste en **Funcionario del Nivel Directivo**.

TERCERO: De la anterior determinación, remítase copia a la Contraloría Municipal de Tunja, para los efectos del artículo 43 de la Ley 80 de 1993; en especial para que en los contratos celebrados se estudie: Que éstos tengan por efecto el prevenir, mitigar y controlar la pandemia Covid 19; la existencia de plan de acción específico desarrollado para cada uno de los contratos, cuenten con estudios previos a la contratación, así como la conveniencia y necesidades y, se observen en ellos los principios de transparencia y selección objetiva, así como, se corrobore la idoneidad del contratista, el precio y calidad del bien o servicio a contratar.

CUARTO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00162-00

Control inmediato de legalidad



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada.



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado.



LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00162-00
Control inmediato de legalidad

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.