



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

Tunja, 25 de junio de 2020.

Expediente N°	15001-23-33-000-2020-00515-00
Medio de Control	Control inmediato de legalidad- Municipio de Sativanorte
Acto objeto de estudio:	Decreto 034 de 24 de marzo de 2020
Asunto	Sentencia de única instancia, declara la legalidad 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. 034 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública, y se establecen medidas administrativas para prevenir y contener la propagación de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Sativanorte”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Sativanorte-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Acto sometido a control

1. El Alcalde del Municipio de Sativanorte mediante Oficio del 27 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 034 de 24 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. 34 de 24 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara la calamidad pública, y se establecen medidas administrativas para prevenir y contener la propagación de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Sativanorte” (...).

DECRETA:



Artículo primero: Declarar Calamidad pública en el municipio de Sativanorte, con el propósito de salvaguardar los bienes jurídicos protegidos de la población del municipio, según lo expuesto en la parte motiva.

Artículo segundo: La calamidad pública tendrá una duración de 30 días calendario contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

Parágrafo: La duración de la calamidad pública podrá ser prorrogada según la necesidad de la emergencia por el periodo que las autoridades nacionales recomienden.

Artículo tercero: Adóptense las medidas de urgencia de contratación estatal con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID -19 en el municipio de Sativanorte teniendo en cuenta los lineamientos del Decreto No. 440 de 2020 expedido por el Departamento Nacional de Planeación

1. Objeto. Realizar las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Boyacá y la Dirección de Gestión del Riesgo Departamental, con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada en la población del municipio. solicitar la ayuda del gobierno central y disponer de los recursos económicos del municipio, necesarios para atender la emergencia, así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad general, al tratarse de una situación de orden global y por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Decreto.

2. 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 registrarán por la normatividad vigente.

3. Contratación directa. La contratación realizada por el municipio con relación a la calamidad decretada se hará directamente de conformidad con la Constitución, la Ley y la motivación de este Decreto.

4. Traslados presupuestales. Realizar los traslados presupuestales sin afectación del presupuesto vigente para 2020 con el fin de cumplir el objetivo de la urgencia manifiesta.

Artículo cuarto: Remitir a la Contraloría General de Boyacá, dentro de los (5) días hábiles siguientes a la suscripción de los contratos, con copia del presente decreto para el ejercicio del control fiscal pertinente.

Artículo quinto: Enviar copia del presente Decreto y del Acta a la Gobernación de Boyacá y a la Dirección Departamental de Gestión del Riesgo, para buscar cofinanciación de recursos para atender la emergencia.

Artículo sexto: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su expedición”.

Actuación procesal surtida

3. El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del veinte (20) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 034 de 24 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 Sativanorte y se decretó la práctica de pruebas.



Intervenciones

4. El Alcalde del **Municipio de Sativanorte** no allegó informe.

Concepto del Ministerio Público

5. El Procurador 46 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, señaló en lo que tiene que ver con la calamidad pública, señaló que ésta se encuentra contenida en los arts. 4.5 y 58 de la Ley 1523 de 2012 que indica que tal situación es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, entre otras, siendo los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional de gestión del riesgo en su nivel territorial.

Adujo que el hecho que da lugar a su declaratoria de calamidad pública, se encuentra comprobado en atención a que *i)* la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, *ii)* El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria y *iii)* Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

Indicó que el procedimiento para la declaratoria de calamidad pública exige que se cuente con concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo (art. 57 de la Ley 1523 de 2012), requisito que se cumple en el presente caso, conforme al acta del 24 de marzo de 2020, en la cual no existió oposición de ninguno de los integrantes del comité, aunado que el objeto de la discusión fue la necesidad de



realizar acciones de contingencia y contratación de material, con el fin de prevenir la pandemia.

Respecto a la declaratoria de urgencia manifiesta hecha en el artículo 3 del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020, adujo que no existe correspondencia entre la declaratoria expuesto a en el art. 1 (calamidad pública) y la norma que soporta el art. 3 (Dec. 440 de 2020), pues este último se refiere a urgencia manifiesta.

Señaló que si bien la urgencia manifiesta es una situación normativamente distinta a la declaratoria de calamidad pública, tienen también componentes similares (como la situación de hecho que la genera, situaciones imprevistas que ponen en peligro a la población, control fiscal de su contratación) que hace que se apliquen razonamientos jurídicos similares, de tal manera que es posible aplicar la línea de pensamiento del Consejo de Estado, según la cual resulta válida la celebración de contratos públicos en la medida en que se haga *“Referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad”*.

Refirió que la parte motiva del Decreto 34 de 24 de marzo de 2020 no hace referencia alguna a ello y el art. 3 solo menciona que la contratación se hace con el objeto 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”*, lo cual es abierto e impreciso y le permite al Alcalde Municipal de Sativanorte realizar cualquier tipo de contratación sin que pueda verificarse su especificidad.

Por lo anterior solicitó se declare ajustado a derecho el inciso 1 del art. 3 del Decreto sub-examine de manera condicionada, es decir bajo el entendido de que las actuaciones administrativas y contratos que se deriven de la declaratoria de calamidad pública deben hacerse conforme a la Ley 1523 de 2012 y que el municipio debe definir en forma posterior y de manera específica las necesidades que pretenden contratarse (v.g. adquisición de elementos de aseo personal, desinfección general, atención alimentaria a comunidades



vulnerables, campesinos y adultos mayores, el acceso a los productos básicos de la canasta familiar, adquisición de elementos de protección y bioseguridad, transporte, etc.), para lo cual de la misma forma se solicita se le exhorte para que mediante acto administrativo los anteriores elementos sean definidos de manera precisa por el Alcalde de Sativanorte.

En lo que tiene que ver con el numeral 4° del artículo 3° del decreto bajo estudio, solicitó que se declare ajustado a derecho de manera condicionada⁹, es decir, bajo el entendido de que los movimientos presupuestales sean internos, es decir que solo puedan afectar exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.

Señaló que el artículo 4 del Decreto materia de control ordena remitir a la Contraloría General de Boyacá los contratos suscritos, lo que cumple con la obligación establecida en el párrafo del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

Finalmente, adujo que el artículo 5 del Decreto 34 de 2020 simplemente establece la obligación de información y publicidad de las decisiones de la administración lo que cumple con las obligaciones del Municipio de conformidad con la Ley 1523 de 2012.

II. CONSIDERACIONES

Cuestión previa

6. En primer lugar ha de señalarse que conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”*, 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

7. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

“Artículo 136. Control inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

8. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica¹.

9. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en

¹ 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).



ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii) que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción².

10. En consonancia con lo anterior ha de precisarse que en aplicación del requisito de *conexidad*, si el acto administrativo, pese a que establezca medidas para el manejo del COVID-19 después del 17 de marzo, se fundamenta únicamente en normas ordinarias y no de excepción, no es dable ejercer el control inmediato de legalidad, por cuanto en tales circunstancias, éste no es desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para regular el Estado de Emergencia, incumpliendo con el requisito de procedibilidad de dicho medio de control.

11. En el presente caso, advierte la Sala que frente al Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020, se avocó su conocimiento por cuanto los artículos tercero, cuarto y sexto declaraban la urgencia manifiesta en el Municipio de Sativanorte, es decir, tales medidas constituían *prima facie* un desarrollo de un decreto legislativo expedido en el Estado de emergencia.

12. No obstante, los artículos primero, segundo y quinto del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020, a través del cual el alcalde del Municipio de Sativanorte declaró la calamidad pública, constituye una medida que fue expedida en desarrollo de normas que no revisten el carácter de excepcionales que desarrollen el Estado de excepción dispuesto a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, razón por la cual no son pasibles de estudio bajo el medio de control de “control inmediato de legalidad”.

13. En efecto para la declaratoria de calamidad pública, *i)* de una parte se invoca como fundamento de tales medidas la Resolución N° 385 del

² Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).



12 de marzo de 2020 a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, la cual además fue emitida con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia y de otra *ii)* de otra parte dicha medida desarrolla la Ley 1523 de 2012, que regula la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece, y permite a los alcaldes la adopción de las medidas que sean necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, entre ellas la declaratoria de calamidad pública.

14. Así las cosas, conforme a lo expuesto en precedencia la Sala abordará el estudio de fondo en el marco del control inmediato de legalidad de los artículos tercero, cuarto y sexto del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020, en tanto se declarará improcedente el presente medio de control respecto a los artículos primero, segundo y quinto del citado decreto, por cuanto no desarrollan o reglamentan ningún decreto legislativo expedido en el marco del Estado de excepción.

Competencia

15. 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.**

16. En el presente caso, el Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Sativanorte, 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

17. Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sativanorte, 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, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

18. Corresponde así a la Sala, verificar si las medidas adoptadas por el Alcalde de Betétiva, 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.

19. La Sala declarará la legalidad de los artículos tercero y cuarto del Decreto No. 034 de 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Betétiva a través del cual se declaró la urgencia manifiesta, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas 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 y la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos expuestos en el acto y que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Si bien lo anterior, habrá de condicionarse el 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 de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras en el inmediato futuro), solo podrán ser aquellos 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.

Así mismo, se declarará legal el numeral 4° del artículo tercero del decreto bajo estudio, de manera condicional, en el entendido que los movimientos presupuestales que ejecute el Municipio de Sativanorte con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deben ser internos, esto es, que sólo 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 de la respectiva entidad.

Del control inmediato de legalidad-características

20. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

21. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 034 de 24 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 calendario.

22. Precisamente 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.

23. 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 20³ consagró dicho control.

24. La Corte Constitucional⁴ 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 Estado⁵ 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.

25. 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 con las normas constitucionales que

³ **“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”.

⁴ Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ 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.



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 los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional⁶.

26. 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, así⁷:

- Es un proceso judicial, en tanta 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.

⁶ 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).

⁷ 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.



- 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 la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

27. 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 percató 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 (…)⁸”. (Destacado por la Sala)

- 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.

28. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad de los artículos tercero, cuarto y sexto del Decreto No. 034 de 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Sativanorte-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Examen de legalidad del Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020

29. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad de los artículos tercero, cuarto y sexto del Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020, comporta verificar i) la competencia de la autoridad que

⁸ 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).



expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii*) para luego de lo cual, analizar la conexidad y la conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

Cumplimiento de los requisitos de forma

30. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 0034 de 24 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta a fin de adoptar las acciones contractuales y administrativas para contener la pandemia del Coronavirus, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Sativanorte, 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 2012⁹, 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.

31. 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.

32. 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

⁹ “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”.



33. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se declara la calamidad pública y se establecen medidas administrativas para prevenir y contener la propagación de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Sativanorte*”, frente al cual, particularmente en lo que tiene que ver con los artículos tercero, cuarto y sexto, a continuación se procede en primera medida a analizar **i)** su conexidad con la declaratoria del Estado de emergencia, **ii)** para luego de lo cual, verificar su conformidad con las normas que le dan sustento particularmente en cuanto a la motivación en particular (sustento fáctico) que fue tomada en cuenta por el Alcalde del Municipio de Sativanorte, para declarar la urgencia manifiesta, para finalmente y en caso de encontrarse debidamente motivado el acto **iii)** verificar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el caso concreto.

Análisis del requisito de conexidad

34. 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 adoptan medidas para conjurarlo, ha de señalarse que, **el artículo tercero** 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 Tercero: Adóptense las medidas de urgencia de contratación estatal con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID -19 en el municipio de Sativanorte teniendo en cuenta los lineamientos del Decreto No. 440 de 2020 expedido por el Departamento Nacional de Planeación”.

1. Objeto. Realizar las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Boyacá y la Dirección de Gestión del Riesgo Departamental, con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada en la población del municipio



solicitar la ayuda del gobierno central y disponer de los recursos económicos del municipio, necesarios para atender la emergencia así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad general, al tratarse de una situación de orden global y por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Decreto”.

35. 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)

36. 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.

37. 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)

38. 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.

39. En efecto, de acuerdo con lo señalado en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007¹⁰, 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.

¹⁰ **Artículo 2o. 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 (...).”



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)

40. Ahora bien, respecto a la utilización de la figura de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa, el Consejo de Estado¹¹ 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)

41. En tal sentido, a juicio de la Sala, el artículo tercero del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde del Municipio de Sativanorte declaró la urgencia manifiesta, constituye un desarrollo de las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, 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”*, satisfaciendo de esta manera el requisito de conexidad.

¹¹ 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).



42. Precisamente dentro de las consideraciones del decreto aquí estudiado se indicó ***“Que existe **conexidad entre la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional** y las medidas adoptadas por el departamento y en consecuencia por el municipio en relación con la conjura de los efectos de la pandemia; que **las medidas adoptadas se expiden con el objeto de evitar que en el territorio se propague el COVID-19**”***. (Destacado por la Sala)

43. Declaratoria de urgencia manifiesta (artículo tercero) 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.

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

44. Continuando con el estudio del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020 corresponde en este punto, analizar la motivación en particular que fue tenida en cuenta por el Alcalde del Municipio de Sativanorte, 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”.

45. A este 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 2018¹², 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)

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

“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 adoptada¹³.” (Destacado por la Sala)

47. En lo que tiene que ver con el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta, se ha considerado que este 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 causa¹⁴; 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.

¹² 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)

¹³ Corte Constitucional Sentencia T-552 de 20005. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

¹⁴ Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.



48. En efecto, dentro de las consideraciones expuestas para la adopción del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, particularmente en lo que tiene que ver con la posibilidad de adelantar procesos de contratación directa, se indicó 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”*; de tal manera que el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta debe hacer referencia a las necesidades que como consecuencia de la pandemia, se presentan en el municipio y que requieren de la utilización de tal figura excepcional para su atención eficiente, entendiendo que los efectos del coronavirus varían según el municipio de que se trate.

49. En el presente caso, se encuentra que el numeral segundo del **artículo tercero** del decreto bajo estudio autoriza 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.

50. 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 finalidad¹⁵; no obstante lo cual, tal regla jurisprudencial no resulta aplicable al asunto aquí estudiado.

51. 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

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 4 de marzo de 1994. Radicado No. 587. Consejero Ponente: Humberto Mora Osejo.



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 pronunciado respecto al uso de dicha figura en marco de un Estado de excepción.

52. 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.

53. En este caso, considera la Sala que si bien de lo expuesto de manera expresa en las consideraciones del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020, podría en principio concluirse que dicho acto no se encuentra debidamente motivado, lo cierto es que de la lectura de los antecedentes que dieron lugar a su expedición, particularmente del acta del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Sativanorte del 24 de marzo de 2020 (que fue allegada al proceso), se referencian los supuestos fácticos que enfrenta la entidad y que exigen el uso de la urgencia manifiesta como medida excepcional para enfrentar la crisis.

54. En efecto, dentro de las consideraciones expuestas para la expedición del Decreto 034, se hizo referencia al Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, como un antecedente para la expedición del acto, en los siguientes términos: “*Que el **Comité de Gestión del Riesgo del municipio** ha considerado que por la propagación endógena del virus pandémico COVID-19 se pone en riesgo*



los bienes jurídicos protegidos de la comunidad sativeña, especialmente: la vida, la salubridad digna, la salud, los bienes patrimoniales, los derechos económicos y sociales de la comunidad”.

55. En tal sentido, de la lectura del acta No. 004 del 24 de marzo de 2020 de la reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Sativanorte¹⁶, se advierte que allí 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:

“Siendo las 10:00 am, del día 24 de marzo nos reunimos las personas anteriormente nombradas **con el fin de atender urgencia manifiesta en el municipio (...).**

El señor alcalde pone a colación la necesidad de contratar para suministrar elementos de bienes y **alimentos para la población más vulnerable** y para las entidades de control como Policía, Hospital, ancianato, Defensa civil, Hogar Geriátrico y empleados públicos que prestaran el servicio común y corriente mientras la contención.

Se le da la palabra a la Jefe del sector salud y a la doctora (Irene Rubiano), las cuales informan de la necesidad por los siguientes **elementos con urgencia para la atención optima en el centro de salud: Tapabocas, batas desechables, gorros, gafas de protección, guantes, jabón líquido antibacterial, gel antibacterial, toallas desechables**, esto tanto para el personal que presta el servicio como los pacientes.

Prosigue el señor Carlos Archila de **la defensa civil exponiendo también la necesidad de guantes y tapabocas para su personal**, que será el que estará colaborando durante el control y apoyo poblacional durante la cuarentena en el municipio. De la misma manera lo expone el comandante Fredy Molina para el personal de la estación de policía del municipio.

El señor Antonio Velandia expone su **preocupación por la población vulnerable del municipio y la necesidad que tienen para que a ellos también suministrarles elementos y alimentos**. El señor alcalde responde comunicando que ya se realizó el censo de la población del municipio para atender esta necesidad (...). Se realiza contratación directa

¹⁶ Reunión de la que hicieron parte, entre otros: Alcalde, Secretario de Gobierno, Secretario de Planeación, Personero municipal, Inspector de Policía, representante Centro de Salud, Comisaria de Familia.



para apoyo e implementación de bienes y alimentos para las dependencias y población vulnerable (...).

Compromisos.

1. Suministro de insumos para Centro de salud, Defensa civil, Hogar geriátrico, Policía, Empleados públicos. 2. Adquisición de bienes y alimentos para población vulnerable (...). 12. Adquisición de elementos de aseo, bienes y alimentos para las entidades que lo requieran y para la población vulnerable". (Destacado por la Sala)

55. Se advierte que el propósito (motivación) de la declaratoria de urgencia manifiesta contenida en el acta del Comité de Gestión del Riesgo de Desastres de Sativanorte del 24 de marzo de 2010, la cual hace parte de los antecedentes para la expedición del Decreto 034, se orienta a atender: **1.** la necesidad de suministrar elementos de protección y alimentos para la población más vulnerable; **2.** obtener elementos con urgencia para la atención óptima en el Centro de Salud del municipio: Tapabocas, batas desechables, gorros, gafas de protección, guantes, jabón líquido antibacterial, gel antibacterial, toallas desechables; **3.** la necesidad de guantes y tapabocas para el personal de la defensa civil, Estación de Policía, Hogar geriátrico y Empleados públicos del municipio, de tal manera que el Decreto 034 de 24 de marzo de 2020 se encuentra debidamente motivado.

56. Así mismo, no debe perderse de vista que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015¹⁷, 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, lo cual no significa que al momento de realizar la respectiva contratación no se tenga que presentar la justificación respectiva, la cual, se sumará a las consideraciones expuestas en el Decreto 034 (que declara la urgencia manifiesta) a fin de sustentar el proceso contractual a realizar.

¹⁷ "Por medio del cual se expidió el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional".



57. 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 Sativanorte, con fundamento en esta causal, eventualmente serán competencia del juez del contrato y el análisis de la gestión a los órganos de control.

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

59. 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 acudirse a los procedimientos ordinarios de selección de la contratación pública.

60. Nótese que el decreto legislativo 444 de 2020, artículo 7º, no solamente dispone que se entienda 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 tal 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.

61. Por tanto, al 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.

62. 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.



63. 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.

64. Continuando con el análisis del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020 y una vez verifica la debida motivación de éste, se encuentra que el **numeral cuarto del artículo tercero** de la norma bajo estudio, ordena realizar los traslados presupuestales con el fin de cumplir el objetivo de la urgencia manifiesta. 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*.

65. En efecto, el referido párrafo fue objeto de declaratoria de exequibilidad condicionada por la Corte Constitucional¹⁸, 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 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

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C- 772/98 Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.



legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior (...). (Destacado por la Sala)

66. 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 presupuesto¹⁹, 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.

67. Es por ello que a juicio de la Sala la autorización dada para 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.

68. En tal sentido, el numeral cuarto del artículo tercero del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020 se declarará legal de manera condicionada, 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 Sativanorte.

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.

¹⁹ 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”.



69. A su turno, el **artículo cuarto** del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020, ordena que dentro de los cinco (5) días siguientes, los contratos originados en la urgencia manifiesta; el presente acto administrativo que la declara, sean enviados a la Contraloría General de Boyacá, para para el ejercicio del control fiscal pertinente, medida que igualmente se encuentra ajustada a la legalidad, en tanto desarrolla lo previsto en tal sentido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993²⁰.

70. Finalmente el **artículo sexto** del decreto en estudio, señala que el Decreto 034 rige a partir de su expedición, norma que se declarara legal de manera condicionada, bajo el entendido que la vigencia de dicho acto administrativo es a partir de su publicación, conforme lo establece el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

71. En suma, la Sala concluye que los artículos tercero, cuarto y sexto del Decreto No. 034 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Sativasur 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 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

²⁰ ***“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”.***



relacionados con la prevención, contención y mitigación de la pandemia por el Covid – 19.

Así mismo se declarará ajustado a legalidad el numeral cuarto del artículo tercero del Decreto 034, en el entendido que los movimientos presupuestales que ejecute el Municipio de Sativanorte 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 de la respectiva entidad.

72. 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, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad respecto de los artículos primero, segundo y quinto del Decreto 034 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Sativanorte.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad condicionada de los artículos tercero y cuarto del Decreto 034 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sativanorte, *“El medio del cual se declara la calamidad pública y se establecen medidas administrativas para prevenir y contener la propagación de la pandemia COVID-19 en el Municipio de Sativanorte”*, en el entendido que los objetos contractuales a desarrollar se orientan a **i)** contratar para suministrar elementos de bienes y alimentos para la población más vulnerable; **ii)** obtener elementos con urgencia para la atención óptima en el Centro de Salud del municipio: Tapabocas, batas desechables, gorros, gafas de



protección, guantes, jabón líquido antibacterial, gel antibacterial, toallas desechables; **iii)** obtener guantes y tapabocas para el personal de la defensa civil, Estación de Policía, Hogar geriátrico y Empleados públicos del municipio, 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.

TERCERO: DECLARAR la legalidad del numeral cuarto del artículo tercero del Decreto 034 del 24 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**.

CUARTO: DECLARAR la legalidad del artículo sexto del Decreto 034 del 24 de marzo de 2020 **de manera condicionada**, en el entendido que el acto administrativo surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA.

QUINTO: De la anterior determinación, remítase copia a la Contraloría Departamental de Boyacá, 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.

SEXTO: 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.

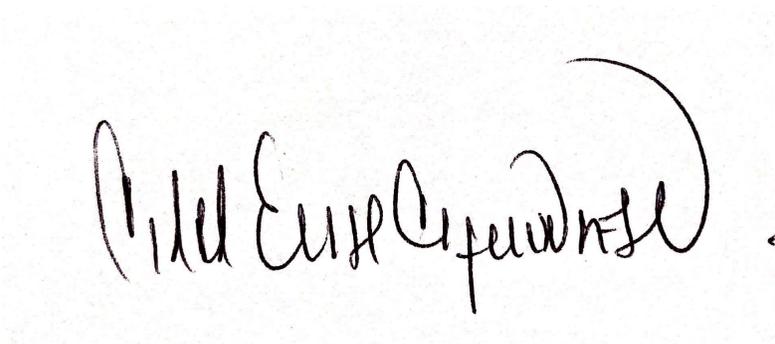


Expediente: 15001-23-33-000-2020-00515-00
Control inmediato de legalidad

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada.



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00515-00
Control inmediato de legalidad

LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado.

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.