



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

Tunja, 25 de junio de 2020.

<b>Expediente N°</b>	15001-23-33-000-2020-00673-00
<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad- Municipio de Betétiva
<b>Acto objeto de estudio:</b>	Decreto 015 de 27 de marzo de 2020
<b>Asunto</b>	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. 015 de 27 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la calamidad pública y en efecto se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Betétiva en atención a la emergencia sanitaria generada por el coronavirus - COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Betétiva-Boyacá, previos los siguientes:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Acto sometido a control**

1. El Alcalde del Municipio de Betétiva mediante Oficio del 31 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 015 de 27 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. 015 de 27 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la calamidad pública y en efecto se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Betétiva en atención a la emergencia sanitaria generada por el coronavirus - COVID-19 y se dictan otras disposiciones” (...).*



DECRETA:

Artículo primero: DECLARAR LA CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Betéitiva - Boyacá, conforme la parte considerativa de este decreto, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Parágrafo primero: DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO: Conforme el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y desastres y la ESE Centro de Salud Betéitiva, elaboraran el Plan de Acción Especifico para la respuesta y recuperación , que permitan la atención de los efectos adversos que ocasiona el ingreso del brote de la enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en Colombia, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los termino señalados en la presente declaratoria y sus modificaciones.

Parágrafo segundo: Dando alcance a lo dispuesto en el artículo 62 de la ley 1523 de 2012, las acciones ejecutadas en el marco de la declaratoria de calamidad se informarán al despacho del señor Alcalde y al Comité de Gestión del Riesgo, por parte del Secretario de Planeación quien será el encargado del seguimiento y control del plan de acción específico, de manera periódica reportando dichas actividades cada mes a partir de la declaratoria, quienes deberán adjuntar los soportes documentales respectivos.

Parágrafo tercero: Para la elaboración del plan de acción específico, se tendrán en cuenta la integración de acciones requeridas para la atención de las diferentes fases de la emergencia de salud pública de manera efectiva.

Parágrafo cuarto: La Administración Municipal adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de Calamidad Pública Declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes y de acuerdo al Decreto Nacional 420 de fecha 18 de Marzo de 2020 al Ministerio de Interior.



Artículo segundo: DECLARAR LA URENCIA MANIFIESTA: en el Municipio de Betétiva, con el propósito de atender la situación de emergencia declarada por el Gobierno Nacional de tal manera que se puedan desarrollar acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; de modo que la Administración Municipal pueda desarrollar las medidas y acciones que consideren necesarias.

Artículo tercero: Autorizar la celebración de actos y contratos de forma inmediata, y si es del caso sin acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos, que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria y preservar el orden público en virtud a la situación presentada con ocasión a la propagación del COVID -19, así mismo, se establece la obligación de la presentación escrita de las necesidades precisas y estrictamente necesarias para contratar por parte del Municipio de Betétiva.

Artículo cuarto: En atención a lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993, los contratos originados en la urgencia manifiesta; el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos aquí expuestos, se enviarán a la Contraloría Departamental de Boyacá y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (02) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron la presente declaración.

Artículo quinto: Ordenar a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Betétiva que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 de Decreto 1082 de 2015.

Artículo séptimo: El presente decreto rige a partir de su publicación y por el término de seis (6) meses, prorrogable una vez evaluada la situación y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres”.



### **Actuación procesal surtida**

3. El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del veintinueve (29) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 015 de 27 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 Betétiva y se decretó la práctica de pruebas.

### **Intervenciones**

4. El Alcalde del **Municipio de Betétiva** allegó informe en que transcribió textualmente las consideraciones del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020.

### **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. 015 de 27 de marzo de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, señaló que los artículos 1 y 2 del Decreto materia de control declara la calamidad pública y la urgencia manifiesta, fenómenos jurídicos distintos, frente a los cuales consideró que el hecho que da lugar a su declaratoria, 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.



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.

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 27 de marzo de 2020.

Respecto a la declaratoria de urgencia manifiesta hecha en el artículo 2 del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a derecho pues el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales para la contratación directa, así como sus objetivos, se entiende comprobado con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica.

Señaló en lo que tiene que ver con el artículo 3° del Decreto bajo estudio que se encuentra ajustado a la legalidad por cuanto de la lectura de la parte motiva del mismo se establece con claridad la especificidad de los contratos que se van a celebrar, los que guardan una total relación y correspondencia con el hecho que dio lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta, con lo cual se cumple la línea de pensamiento del Consejo de Estado, según la cual debe existir una *“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 el artículo 4 del Decreto *sub-examine* habla de la imperiosa obligación de remitir los contratos originados en la urgencia manifiesta junto el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta a la Contraloría Departamental de Boyacá para que ejerza el control fiscal, lo que se ajusta a lo expuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.



Finalmente, en lo que tiene que ver con el artículo 5° solicitó que se declare ajustado a derecho el art. 5 del Decreto 15 de 2020 de manera condicionada<sup>9</sup>, 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.

## 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 económica<sup>1</sup>.

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 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 excepción<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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 número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

<sup>2</sup> 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).



11. En el presente caso, advierte la Sala que frente al Decreto No. 015 de 27 de marzo de 2020, se avocó su conocimiento por cuanto los artículos segundos a séptimo declaraban la urgencia manifiesta en el Municipio de Betétiva, es decir, tales medidas constituían *prima facie* un desarrollo de un decreto legislativo expedido en el Estado de emergencia.

12. No obstante, el artículo primero del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020, a través del cual el alcalde del Municipio de Betétiva 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 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 se invoca 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 segundo a séptimo del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020, en tanto se declarará improcedente el presente medio de control respecto al artículo primero 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. 015 de 27 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Betétiva, 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. 015 de 27 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Betétiva, 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 sí 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 del Decreto No. 015 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 artículo quinto del decreto bajo estudio, de manera condicional, en el entendido que los movimientos presupuestales que ejecute la Secretaría de Hacienda del Municipio de Betétiva 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. 015 de 27 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 20<sup>3</sup> consagró dicho control.

24. La Corte Constitucional<sup>4</sup> 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

---

<sup>3</sup> “**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”.

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



busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado<sup>5</sup> 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 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 excepcional<sup>6</sup>.

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, así<sup>7</sup>:

- 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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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.



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 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 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 (...)”<sup>8</sup>. (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.

---

<sup>8</sup> 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).



28. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto No. 015 de 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Betétiva-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Examen de legalidad del Decreto No. 015 de 27 de marzo de 2020**

29. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 015 de 27 de marzo de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que 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. 015 de 27 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 Betétiva, 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 2012<sup>9</sup>, 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

---

<sup>9</sup> “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”.



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**

33. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 015 de 27 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la calamidad pública y en efecto se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Betétiva en atención a la emergencia sanitaria generada por el coronavirus - covid-19 y se dictan otras disposiciones”*, frente al cual 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 tenida en cuenta por el Alcalde del Municipio de Betétiva, 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 segundo** 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 segundo: DECLARAR LA URENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Betétiva, con el propósito de atender la situación de emergencia declarada por el Gobierno Nacional de tal manera que se puedan desarrollar acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; de modo que la Administración Municipal pueda desarrollar las medidas y acciones que consideren necesarias”.

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 2007<sup>10</sup>, 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.

---

<sup>10</sup> **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 Estado<sup>11</sup> 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 segundo del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde del Municipio de Betétiva 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.

---

<sup>11</sup> 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 la declaratoria de urgencia manifiesta le permite a la Entidad celebrar contratos de manera inmediata e inclusive hacer los traslados presupuestales internos que se requieran, **en este caso única y exclusivamente para atender asuntos relacionados con el COVID-19**, de tal manera que el Municipio de Betétiva desarrolle acciones que contribuyan a la prevención y lucha contra este virus, buscando evitar el contagio y consecuencias fatales que puedan ocurrirle a la población como consecuencia de esta pandemia”*. (Destacado por la Sala)

43. Declaratoria de urgencia manifiesta (artículo segundo) 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 015 de 27 de marzo de 2020 corresponde en este punto, analizar la motivación en particular que fue tenida en cuenta por el Alcalde del Municipio de Betétiva, 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 2018<sup>12</sup>, 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 adoptada<sup>13</sup>”. (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 causa<sup>14</sup>; 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

<sup>12</sup> 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)

<sup>13</sup> Corte Constitucional Sentencia T-552 de 20005. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

<sup>14</sup> Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.



el *sub examine*, tiene que ver con la declaratoria de un Estado de excepción, como lo es el Estado de Emergencia.

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 **artículo tercero** del decreto bajo estudio autoriza la celebración de actos y contratos de forma inmediata, y si es del caso sin acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos, que tengan como finalidad prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener, la emergencia sanitaria y preservar el orden público en virtud a la situación presentada con ocasión a la propagación del COVID -19, así mismo, se establece la obligación de la presentación escrita de las necesidades precisas y estrictamente necesarias para contratar por parte del Municipio de Betétiva.

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 finalidad<sup>15</sup>; no obstante lo

---

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



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 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 tomada 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 de la lectura de las consideraciones del Decreto 015 de 27 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 Departamento Nacional de Planeación expidió Decreto No. 440 de marzo de 2020 con el objeto de adoptar medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID19, de tal manera que se contribuya a fortalecer acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19 (...).

Que en reunión de Consejo de Gestión del Riesgo realizada el día 27 de marzo de 2020, en la que participaron Alcalde Municipal, Secretaria de Gobierno, Secretario de Planeación, Secretaria de Hacienda, Personero Municipal, Comisaria de Familia, Párroco del Municipio, Jefe de la Unidad de Servicios Públicos, Comandante de la Estación de Policía, Profesional del Sisbén, Gerente de la ESE Centro de Salud, Comandante de Bomberos, Inspector de Policía Rural, Rector de la Institución Educativa de Otenga, se determinó **la necesidad de la adquisición de Kits de aseo, limpieza y desinfección, tanto para la comunidad como para las entidades e instituciones que prestan el servicio y apoyo para la prevención y mitigación de la propagación del COVID-19** con el fin de evitar la propagación y contagio del virus.

Que en determinado momento y cuando la situación lo amerite **se adquieran kits alimentarios o nutricionales de productos básicos de la canasta familiar según la emergencia presentada**, atendiendo que existen familias de escasos recursos económicos en estado vulnerable en el municipio, que dependen o sobreviven de los ingresos que perciben a diario en actividades informales, la cuales ya no podrán realizar teniendo en cuenta la restricción a la movilidad decretada, por lo que se hace necesario que desde la Administración Municipal se apoye a las familias más vulnerables y evitar que en este tiempo de cuarentena las personas se vean deterioradas en su salud por no tener alimentos suficientes para el consumo y el de sus familias.

Que para afrontar la emergencia se requiere apoyar y fortalecer la **entrega de insumos y/o elementos hospitalarios según inventario entregado por la ESE Centro de Salud para atender la eventual contingencia en Salud**; que por la rápida propagación del virus y con el objeto de contener el virus se hace necesario **realizar desinfección de lugares públicos o de regular flujo de personas**; que la iglesia del Municipio mediante su parlantes y medios de comunicación realiza una laborar importante de transmisión e intercambio de información para indicar la directrices e indicaciones de la emergencia que atraviesa el país por lo cual se hace importante y necesario **apoyar en el fortalecimiento de los medios de comunicación que maneja la Iglesia Municipal atendiendo que es la**



**principal fuente de información que recibe la comunidad Betoyana;** entre otros insumos, elementos, materiales y/o equipos que se requieran según la afectación y la emergencia presentada en el transcurrir del proceso del virus, con el objetivo de prevenir posibles contagios de COVID-19 en el Municipio de Betétiva y atender o garantizar las necesidades de la comunidad y en especial de la población vulnerable del Municipio”. (Destacado por la Sala)

54. Así mismo dentro de las consideraciones expuestas en el Decreto 015, se hizo referencia como antecede para la expedición del acto, a la reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de fecha 27 de marzo de 2020, donde se discutió la declaratoria de calamidad pública y la necesidad de declarar la urgencia manifiesta con ocasión de la pandemia del coronavirus, oportunidad en la que se identificaron las necesidades que presenta el Municipio de Betétiva y que justifican en el caso concreto, la utilización de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa; en efecto de la lectura de dicho documento, puede extraerse lo siguiente:

- El Comité en pleno expresó la necesidad de establecer el componente de cada uno de los kits de aseo, Kit alimentario, fortalecimiento de la ESE, fortalecimiento de la Estación de Policía y fortalecimiento de la Iglesia, así:

-Kit de aseo: Clorox, jabón líquido, papel higiénico, crema dental, toalla desechable (secado de manos).

-Kit alimentario: Comprende alimentación básica: azúcar morena, café, frijol, aceite vegetal, leche en polvo, lenteja, harina de maíz, panela, lomo de atún, arroz, chocolate con azúcar, sal, harina de trigo, pasta tipo espagueti.

-Kit Policía Nacional: Comprende Kit de aseo complementado con tapabocas, gel antibacterial, guantes de látex.

-Kit Iglesia: Necesidad de contar con un amplificador en la capilla del centro poblado de “Ontega” y fortalecimiento del



sistema de amplificación de la iglesia de la cabecera municipal, ello para difundir información de la pandemia a los pobladores.

-Fortalecimientos de la ESE Centro de Salud Betéitiva.

-Necesidad de realizar la actividad de desinfección general, mediante la fumigación.

55. Se advierte que el propósito (motivación) de la declaratoria de urgencia manifiesta se orienta a obtener: **1.** Kits de aseo, limpieza y desinfección, tanto para la comunidad como para las entidades e instituciones que prestan el servicio y apoyo para la prevención y mitigación de la propagación del COVID-19, **2.** kits alimentarios o nutricionales de productos básicos de la canasta familiar según la emergencia presentada, **3.** Entrega de insumos y/o elementos hospitalarios según inventario entregado por la ESE Centro de Salud para atender la eventual contingencia en Salud, **4.** Realizar desinfección de lugares públicos o de regular flujo de personas, **5.** fortalecimiento de los medios de comunicación que maneja la Iglesia Municipal atendiendo que es la principal fuente de información que recibe la comunidad y **6.** Kit de apoyo a la Policía Nacional que comprende elementos de aseo complementado con tapabocas, gel antibacterial, guantes de látex, de tal manera que el Decreto 015 de 27 de marzo de 2020 se encuentra debidamente motivado.

56. Aunado a lo anterior, el **artículo tercero** de la norma bajo estudio, establece la obligación de la presentación escrita de las necesidades precisas y estrictamente necesarias para contratar por parte del Municipio de Betéitiva; disposiciones que igualmente se encuentra ajustada a derecho, en tanto tal como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>16</sup>, 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.

---

<sup>16</sup> 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).



57. Así mismo, no debe perderse de vista que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>17</sup>, 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 de justificar la contratación a realizar, se sumará a las consideraciones expuestas en el Decreto 015 (que declara la urgencia manifiesta) a fin de sustentar el proceso contractual a realizar.

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

59. 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.

60. 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. Po lo que, los contratos de urgencia manifiesta

---

<sup>17</sup> "Por medio del cual se expido el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional".



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.

61. 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 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. Continuando con el análisis del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020 y una vez verifica la debida motivación de éste, se encuentra el **artículo cuarto** ordena que los contratos originados en la urgencia manifiesta; el presente acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos aquí expuestos, se enviarán a la Contraloría Departamental de Boyacá y a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, para que dentro de los dos (02) meses siguientes se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron la presente declaración, medida que igualmente se encuentra ajustada a la legalidad, en tanto reproduce lo previsto en tal sentido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *"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".*



66. A su turno, el **artículo quinto** de la norma bajo estudio, autorizó a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Betétiva, 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*.

67. En efecto, el referido párrafo fue objeto de declaratoria de exequibilidad condicionada por la Corte Constitucional<sup>19</sup>, en el entendido “*que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando **exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto***”; 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 legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior (...)”. (Destacado por la Sala)

68. Así las cosas, de acuerdo con la Corte Constitucional la autorización dada en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 772/98 Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.



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 presupuesto<sup>20</sup>, 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.

69. 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 párrafo 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.

70. En tal sentido, el artículo quinto del Decreto 015 de 27 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 Betétiva.

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.

71. En lo que tiene que ver con el artículo sexto del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020, que señala que el acta del comité Municipal extraordinario de Gestión del Riego y Desastres de fecha 27 del mes de marzo de 2020 hace parte integra del mismo, igualmente se ajusta

---

<sup>20</sup> 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”.



a derecho en tanto constituye un antecedente para la expedición de dicho acto administrativo.

72. Finalmente, el artículo séptimo del decreto en estudio, se ajusta a la legalidad en tanto dispone que dicha norma rige a partir de su publicación; sin embargo, se declarará ajustado a la legalidad en el entendido que la declaratoria de urgencia manifiesta surtirá efectos, durante el término preciso dispuesto en los Decretos 440 y 537 de 2020.

73. En suma, la Sala concluye que el Decreto No. 015 de 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Betétiva 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 relacionados con la prevención, contención y mitigación de la pandemia por el Covid - 19.

74. 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 del artículo primero del Decreto 015 de 27 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Betétiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad condicionada de los artículos segundo y tercero del Decreto 015 del 27 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Betétiva, *“El cual se declara la calamidad pública y en efecto se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Betétiva en atención a la emergencia sanitaria generada por el coronavirus - covid-19 y se dictan otras disposiciones”*, en el entendido que los objetos contractuales a desarrollar se orientan a obtener **i)** Kits de aseo, limpieza y desinfección, tanto para la comunidad como para las entidades e instituciones que prestan el servicio y apoyo para la prevención y mitigación de la propagación del COVID-19, **ii)** kits alimentarios o nutricionales de productos básicos de la canasta familiar según la emergencia presentada, **iii)** entrega de insumos y/o elementos hospitalarios según inventario entregado por la ESE Centro de Salud para atender la eventual contingencia en Salud, **iv)** realizar desinfección de lugares públicos o de regular flujo de personas, **v)** \_fortalecimiento de los medios de comunicación que maneja la Iglesia Municipal atendiendo que es la principal fuente de información que recibe la comunidad y **vi)** Kit de apoyo a la Policía Nacional que comprende elementos de aseo complementado con tapabocas, gel antibacterial, guantes de látex, 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 artículo quinto del Decreto 015 del 27 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 séptimo del Decreto 015 del 27 de marzo de 2020 **de manera condicionada**, en el entendido que la declaratoria de urgencia manifiesta surtirá efectos,



durante el término preciso dispuesto en los Decretos 440 y 537 de 2020.

**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.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado





Expediente: 15001-23-33-000-2020-00673-00  
**Control inmediato de legalidad**

**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**

Magistrada.

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado.

**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**

Magistrado.

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00673-00  
**Control inmediato de legalidad**

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado.