



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-00811 -00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE TOGÜI
OBJETO:	DECRETO No. 054 DEL 20 DE ABRIL DE 2020
TEMA:	URGENCIA MANIFIESTA
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto proferido el 8 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, el 12 de mayo de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

Con memorial de fecha 18 de mayo de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE TOGÜI se pronunció como a continuación se sintetiza:

Citó jurisprudencia acerca del control inmediato de legalidad (sin indicar las referencias de la sentencia respectiva), así como el artículo 136 del

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

CPACA, para concluir que no se cumplían los criterios de conexidad y temporalidad para avocar conocimiento del decreto.

Explicó que el acto bajo estudio no se relacionaba directamente con el Decreto No. 417 de 2020 ni con los decretos legislativos que lo desarrollaron y, además, que se expidió luego de que el estado de emergencia concluyera.

Citó el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y refirió que el alto número de contagios en el municipio hizo necesaria la generación de acciones inmediatas para salvaguardar los derechos a la vida y a la salud de las personas que intervienen y actúan frente a la contingencia del COVID-19.

Indicó que, por lo anterior, se declaró la urgencia manifiesta, *“para contar con los elementos necesarios frente al coronavirus”*.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3º del auto proferido el 8 de mayo de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

2.3. Intervenciones ciudadanas

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 121 Judicial II delegada para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 9 de junio de 2020, solicitando que se declare ajustado a derecho el Decreto No. 054 del 20 de abril de 2020, bajo los siguientes argumentos:

Después de hacer alusión a las características de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad, expuso que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por un término de treinta (30) días calendario, a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Refirió que el acto bajo estudio fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE TOGÜI en ejercicio de una competencia ordinaria, establecida los artículos 315 numerales 5º y 9º de la Constitución y 91 numeral 5º literal d) de la Ley 136 de 1994, así como la Ley 80 de 1993 y demás regulación contractual.

Explicó las características de la urgencia manifiesta y sostuvo que, de acuerdo con el artículo 7º del Decreto Legislativo No. 440 de 2020, se entendían comprobados los hechos que daban lugar a su declaratoria en virtud de la pandemia del COVID-19.

Dijo que la motivación del decreto permitía aplicar la norma antes mencionada, lo cual asimismo determinaba la existencia de conexidad con el estado de excepción.

Agregó que el acto se fundaba en la normatividad pertinente y resultaba acorde y proporcional a la emergencia declarada, teniendo en cuenta que buscaba poner en práctica los Decretos Legislativos Nos. 417, 440, 461, 499, 537 y 544 de 2020.

Manifestó que el acto objeto de control se encontraba motivado de manera amplia y razonable, pues en el mismo se señalaban los antecedentes de la pandemia que originó el COVID-19 con base en información científica suministrada por los organismos de salud nacionales e internacionales.

Esgrimió que incluso el decreto dispuso que las diferentes Secretarías o dependencias deben presentar por escrito '*la necesidad precisa a contratar*', junto con los soportes respectivos; así como también ordenó que, una vez celebrado cada contrato, fuera remitido con su carpeta administrativa a la Contraloría Municipal (sic).

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El Decreto No. 054 del 20 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Togüi (Boyacá), fue dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la urgencia manifiesta?*

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

Con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado y teniendo en cuenta las especiales circunstancias actuales, la Corporación considera que en la motivación de los actos administrativos a través de los cuales se declara la urgencia manifiesta deben relacionarse por lo menos los objetos de las contrataciones que pretende realizar el alcalde de la localidad respectiva de forma genérica, a fin de constatar la correspondencia que debe existir entre los acuerdos de voluntades a celebrar y la situación de emergencia que sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta.

En este caso, el acto sometido a control se limita a realizar afirmaciones abstractas acerca de la necesidad de salvaguardar (sic), contrarrestar y controlar la propagación de la pandemia, pero no indica cuáles son los bienes o servicios que con apremio requiere contratar la entidad.

En consecuencia, se declarará la ilegalidad del decreto, ante la insuficiencia de su motivación.

2. ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

*“(...) **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. (...)”
(Negrilla fuera del texto original)

Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos

expedidos durante los estados de excepción², el cual, a voces de la Corte Constitucional, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”³.

Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo, “el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional”⁴, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que “[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración” (art. 7 L 137/1994).

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

“(…) (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la

² C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: “(…) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: // 35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal**. // 35.2. Que haya sido **dictado en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. // 35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (…)” (Negrilla fuera del texto original)

³ C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos. (...)”⁵ (Resaltado del texto original)

3. ANÁLISIS DE LA SALA

3.1. Disposiciones sometidas a control

El texto de la parte resolutive del Decreto No. 054 del 20 de abril de 2020 es el siguiente:

“(…) **DECRETA:**

ARTICULO (sic) PRIMERO: Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Togüi - Boyacá, para atender la situación generada por la calamidad derivada de la PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19, conforme a lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO (sic) SEGUNDO: Ordénese la suscripción de los contratos (obras, servicio y bienes) que se requieran, única y exclusivamente para atender, contener, mitigar y superar los hechos que tengan relación directa con la PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19.

ARTICULO (sic) TERCERO: Se ordena que por medio de la Secretaría General y de Gobierno se remita de manera inmediata el expediente conformado por este Decreto (sic) sus antecedentes administrativos y los contratos que se suscriban a la Contraloría Departamental de Boyacá, para lo de su competencia (sic)

ARTICULO (sic) CUARTO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la URGENCIA MANIFIESTA aquí decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

ARTICULO (sic) QUINTO: Convóquese a las veedurías ciudadanas para que realicen el respectivo control de la presente urgencia manifiesta.

ARTICULO (sic) SEXTO: El presente acto administrativo de justificación rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE (sic), PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE (...)”

3.2. Caso concreto

3.2.1. Aspectos formales:

⁵ C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

3.2.1.1. Competencia:

El Decreto No. 054 del 20 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde del MUNICIPIO DE TOGÜI, el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos “para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias” (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993). Además, el artículo 11 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece que los alcaldes son competentes ordenar y dirigir los asuntos contractuales en su municipio.

Por lo anterior, la Corporación considera que el acto bajo examen fue expedido por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido.

3.2.1.2. Requisitos de forma:

El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte considerativa⁶. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe⁷.

Cabe anotar que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no establece ningún procedimiento especial para la expedición de este tipo de actos y la coordinación previa que prevé el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 no le es aplicable, ya que esta se circunscribe únicamente al manejo del orden público.

3.2.2. Aspectos materiales:

3.2.2.1. Conexidad:

El Decreto Legislativo No. 417, que declaró el estado excepción, se expidió el 17 de marzo de 2020 y tuvo una vigencia de 30 días calendario (hasta el 16 de abril del presente año). En contraste, el que es objeto del presente examen fue proferido el 20 de abril de los corrientes, así que nació a la vida jurídica después de que cesaron los efectos de la declaratoria en mención.

⁶ C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Esto por sí mismo no significa que no se cumplen los criterios temporal y de conexidad material, pues la Corte Constitucional ha señalado que “[...]os decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia (...) pueden reformar o derogar la legislación preexistente y **tienen vigencia indefinida**, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales ‘dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente’”⁸.

Entonces, para superar esta etapa del análisis es necesario que el decreto municipal se funde en algún decreto legislativo que se hubiera dictado mientras surtió efectos el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, pues aquellos, contrario a este, permanecen vigentes de forma indefinida, salvo que en su contenido se disponga lo contrario o se trate de normas relativas a tributos (art. 47 L 137/1994).

Bajo esta premisa, se observa que el acto administrativo en su parte considerativa no hace alusión alguna a la declaratoria del estado de excepción o a los decretos legislativos expedidos en virtud de la misma. La motivación del decreto se funda en artículos 2, 46, 49, 209, 311 y 315-3 de la Constitución; la Ley de Modernización de la Organización y el Funcionamiento de los Municipios (Ley 136 de 1994) y los artículos 42 y 43 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993).

Por lo anterior, en principio no se evidencia que el acto bajo estudio tenga una conexión material con los decretos con fuerza material de ley que desarrollan la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020. Sin embargo, conforme se expuso en el auto a través del cual se avocó el conocimiento del asunto, materialmente su contenido se encuentra relacionado con el **Decreto Legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020**, debido a que este adopta medidas en materia de contratación estatal, particularmente, frente a las declaratorias de urgencia manifiesta, y se encontraba vigente cuando se expidió el acto sometido a control⁹.

Así las cosas, yendo más allá de la lectura literal del acto administrativo, se evidencia que el Decreto No. 054 del 20 de abril de 2020 materialmente

⁸ C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁹ “[...] Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19. (...)”

desarrolla un decreto legislativo emitido en virtud del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.

3.2.2.2. Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:

El **artículo 42 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública** (Ley 80 de 1993) preceptúa:

*“(...) **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. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este sentido, la urgencia manifiesta habilita la contratación directa de los bienes, servicios y obras necesarios para conjurar las situaciones atípicas que le dan origen, como las relacionadas con los estados de excepción, cuando el carácter apremiante de las circunstancias impide acudir a las modalidades ordinarias de selección de contratistas.

Ahora bien, con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**¹⁰, “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (sic)”. A su vez, con fundamento en las facultades excepcionales derivadas de la anterior declaratoria, se profirió el **Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020**¹¹, “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”. El artículo 7º de esta última norma se refirió a la urgencia manifiesta como sigue:

*“(...) **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**”*

¹⁰ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

¹¹ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-162 de 2020.

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. (...)"
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

El **artículo 7° del Decreto Legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020** cuenta con una redacción prácticamente idéntica, pero amplía temporalmente esta facultad, ya que no la limita a la vigencia del estado de excepción¹², sino que la ata al estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así las cosas, la medida aplicaba inicialmente hasta el 16 de abril de 2020, pero se extendió materialmente hasta el 30 de mayo de 2020 (Res. 385/2020 MinSalud) y luego hasta el **31 de agosto de 2020** (Res. 844/2020 MinSalud).

En este orden de ideas, en principio la declaratoria de urgencia manifiesta se encuentra ajustada a derecho, en tanto que se sustenta en el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, el Tribunal resalta que la contratación directa que se deriva de la urgencia manifiesta debe guardar relación con los motivos de hecho que sustentan su declaratoria.

Al respecto, la Sala de Consulta del Consejo de Estado ha señalado:

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

(...)

9° De otro lado, habiendo sido declarada la urgencia manifiesta sin que con base en ella se hubieran celebrado los contratos necesarios, se debe examinar la situación posteriormente para verificar si en verdad la urgencia subsiste y es imposible esperar el término que se emplea en una licitación o concurso públicos, conforme lo establece el artículo 30 de la ley 80 de 1993. En tal evento la administración debe proceder de nuevo a declarar la urgencia, exponiendo los motivos en que se fundamenta y señalando todos los contratos que se deben celebrar.

¹² DL 440/2020, art. 11: "(...) VIGENCIA. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. (...)"

Con fundamento en la ley 80 de 1993 que regula en abstracto la materia, la Sala encuentra necesario observar que, si los funcionarios competentes de la administración pública no hicieron uso de la facultad de urgencia para celebrar los contratos en los términos legales, esto es, en forma inmediata, la administración no puede afectarse, ni ser privada de este mecanismo jurídico excepcional, de suerte que, aunque haya sido declarada la urgencia, el funcionario competente, puede volver a declararla, si subsisten los motivos que le dieron origen. (...)"¹³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y la Sección Tercera del alto tribunal resaltó:

"(...) el legislador (artículo 42 [del Estatuto de Contratación]) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, **la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario**. Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.

(...)

De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad. (...)"¹⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En las especiales circunstancias actuales, el Tribunal ha interpretado esta exigencia teniendo en cuenta las dificultades que viven los municipios en la labor de enfrentar la pandemia del COVID-19, la cual constituye una amenaza inédita a la vida y la salud de todos los ciudadanos. Por ende, la Corporación considera que en la motivación de los actos administrativos a través de los cuales se declara la urgencia manifiesta deben relacionarse por lo menos de forma genérica los objetos de las contrataciones que pretende realizar el alcalde de la localidad respectiva, sin necesidad de expresar otros aspectos adicionales como especificaciones técnicas, cantidades, calidades, proveedores, etc.

Lo anterior, por un lado, con el propósito de favorecer que estas actuaciones administrativas y contractuales se materialicen oportunamente, a partir de la detección de las necesidades que realicen los burgomaestres, y por otro, a fin de constatar la correspondencia que debe existir entre los contratos a celebrar y la situación de emergencia que sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta. Esto último adquiere relevancia en tanto que esta modalidad sacrifica en buena parte los

¹³ C.E., S. de Consulta, Conc. 677, mar. 24/1995. M.P. Luis Camilo Osorio Isaza.

¹⁴ C.E., Sec. Tercera, 2007-00055 (34425), feb. 7/2011. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

principios de concurrencia, publicidad e igualdad en materia contractual.

En el presente caso, **la única referencia a los objetos a contratar que aparece en la motivación del decreto es la siguiente:**

“(…) Que la declaratoria de urgencia manifiesta encuentra sin (sic) sustento en la prevalencia de los derechos constitucionales de gran envergadura como lo son el derecho a la vida (art. 11) y a la salud (art. 49) como también en la actual situación fáctica del Municipio de Togüi- Boyacá, respecto al número de personas contagiadas en el Departamento, (sic) la rápida propagación del COVID-19 conforme a evidencia científica. Por ende, es obligación del municipio adoptar las medidas necesarias y oportunas para mitigar y controlar su propagación, como también generar atención inmediata a los más necesitados.

Que, así las cosas, bajo los parámetros del artículo 42 de la ley 80 de 1993, el municipio de Togüi - Boyacá encuentra la necesidad para salvaguardar, contrarrestar y controlar la propagación del CORONAVIRUS COVID-19, contar con elementos, productos, bienes y servicios que permitan atender las necesidades de salud y primarias de sus habitantes, en especial las de los más vulnerables frente a la pandemia.

En consecuencia, se hace evidente la necesidad con la que requiere actuar la Administración Municipal, con el fin de que las acciones resulten eficientes. (…) (Subraya fuera del texto original)

Conforme se observa, el acto se limita a realizar afirmaciones abstractas acerca de la necesidad de salvaguardar (sic), contrarrestar y controlar la propagación de la pandemia, pero no indica cuáles son los bienes o servicios que con apremio requiere contratar la entidad, por lo que resulta imposible corroborar que la finalidad perseguida por el municipio se acompañe con las circunstancias atípicas actuales. En un caso similar, la Sala Plena sostuvo:

“(…) Para el caso en estudio, la Sala advierte que el Decreto 031 del 25 de marzo de 2020, dentro de su motivación se dedicó a mencionar una serie de normas relacionadas con la urgencia manifiesta, pero sin indicar cuáles eran la tipología de los contratos a ejecutar y los bienes, obras o servicios a obtener, es decir, las acciones tendientes a conjurar la situación de calamidad. Así, por ejemplo, dentro de su motivación solo se dedicó a señalar lo siguiente:

(…)

“Que, así las cosas, bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el municipio de Santana-Boyacá encuentra la necesidad para salvaguardar, contrarrestar y controlar la propagación del CORONAVIRUS COVID-19, contar con elementos, productos, bienes y servicios que permitan atender las necesidades primarias de sus habitantes y en especial la de los más vulnerables frente a la pandemia.

Conforme a lo anterior, se advierte entonces que la motivación del referido acto administrativo tan solo se dedicó a mencionar de manera general y abstracta que se hacía necesario contar con elementos para la atención de las necesidades de sus habitantes frente a la pandemia del COVID-19, sin que se estableciera cuáles eran las acciones que se pretendía ejecutar para hacerle frente.

En ese sentido, contrario a lo manifestado por el Ministerio Público, de los motivos expuestos en el acto administrativo objeto de control, no se advierte que con el mismo se persiga la misma finalidad del Gobierno Nacional contenida en el Decreto Legislativo 440 de 2020, pues tan solo se dedicó a mencionar normas relacionadas con la urgencia manifiesta, sin especificar cuáles eran las tipologías contractuales a celebrar y la descripción de los bienes y servicios que se pretendía adquirir para hacerle frente al COVID-19, es decir, no se establecieron las acciones o el resultado final que se pretendía obtener, para así comparar si era el mismo que pretende el Gobierno Nacional.

Conforme a lo anterior, se declarará la ilegalidad del Decreto 031 del 25 de marzo de 2020 (...)¹⁵ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En consecuencia, no se atenderá el concepto emitido por el Ministerio Público y, en cambio, se declarará la ilegalidad del Decreto No. 054 del 20 de abril de 2020, ante la insuficiencia de su motivación.

Finalmente, se dispondrá remitir copia de esta providencia a la Contraloría General de Boyacá, para que se tengan en cuenta las decisiones que acá se toman al momento de realizar el control fiscal de los contratos que se celebren con ocasión del acto objeto de control.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la ilegalidad del **Decreto No. 054 del 20 de abril de 2020**, expedido por el alcalde del **MUNICIPIO DE TOGÜI**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, **REMÍTASE** copia de esta providencia a la Contraloría General de Boyacá, para que se tengan en cuenta las decisiones que acá se toman al momento de realizar el control fiscal de los contratos que se celebren con ocasión del acto objeto de control.

¹⁵ TAB, S. Plena, Sent. 2020-00349, jun. 12/2020. M.P. Fabio Iván Afanador García.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



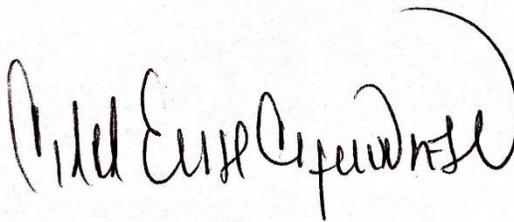
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



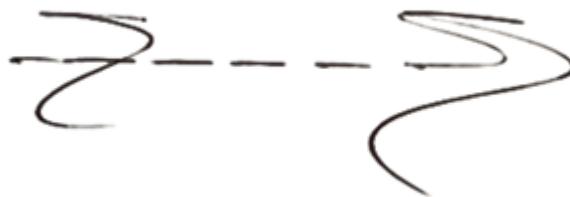
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado