



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-00466 -00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO
OBJETO:	DECRETO No. 023 DEL 25 DE MARZO 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 notificado el 14 de abril 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, en la misma fecha 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 15 de abril de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO se pronunció como a continuación se sintetiza:

Se refirió a los requisitos que deben reunir los actos administrativos para ser sometidos al control inmediato de legalidad y sostuvo que el Decreto No.

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

023 del 25 de marzo de 2020 fue dictado con posterioridad a la expedición del Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020.

Manifestó que el artículo 7° de esta última norma estableció que se entiende comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales para la contratación de bienes, servicios u obras necesarias para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Adujo que la Ley 80 de 1993 autorizaba a los representantes legales de las entidades a declarar la urgencia manifiesta cuando se presentaran circunstancias excepcionales, a fin de prescindir de los procedimientos ordinarios de contratación y proceder de manera directa, sin dejar de lado el deber de selección objetiva.

Indicó que la parte considerativa del Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020 tuvo como referente la armonización con el Ministerio del Interior de las medidas preventivas, temporales y necesarias para prever eventuales condiciones de riesgo a la comunidad general, minimizar los efectos negativos del virus y anticipar posibles perjuicios derivados de lo anterior.

Relacionó los decretos municipales expedidos desde el 19 de marzo de 2020 con ocasión de la pandemia, a manera de trámites que antecedieron a la expedición del acto bajo estudio.

Alegó que se llevaron a cabo dos reuniones del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (una ordinaria y otra extraordinaria), los días 25 de marzo y 13 de abril de 2020, respectivamente, con el propósito de establecer las necesidades de atención a la población, contingencias y la proporcionalidad en la adopción de medidas.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3° del auto notificado el 14 de abril de 2020 se invitó a varias instituciones de educación superior a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. La única que se pronunció fue la **Universidad Santo Tomás de Tunja**, a través del Director de su Oficina Jurídica. El concepto expuso lo siguiente:

Narró el contexto en el que la Organización Mundial de la Salud declaró el COVID-19 como una pandemia, se declaró la emergencia sanitaria en el país y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como las medidas dictadas para garantizar y coordinar el orden público.

Explicó el contenido de los Decretos Legislativos Nos. 440 y 461 de 2020, y agregó que el Gobernador de Boyacá profirió los Decretos Nos. 180, 183 y 192 de 2020, con los cuales decretó el estado de calamidad pública en el departamento, declaró alerta amarilla y ordenó un simulacro de aislamiento preventivo.

Hizo alusión a los municipios, las facultades de los alcaldes y el aislamiento preventivo obligatorio ordenado y ampliado por el Gobierno Nacional.

Sostuvo que el MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO expidió el Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020 con posterioridad al Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020 y efectivamente tomó medidas relacionadas con la contratación estatal, bajo la figura de la urgencia manifiesta. Agregó que el hecho que la motivó se entiende comprobado con la disposición en mención y que los actos específicos y contratos que se celebren deben enviarse a la Contraloría Departamental de Boyacá y entes de control.

Concluyó que el acto bajo estudio estaba acorde a la normatividad superior en comento y esgrimió que los actos y contratos que se expidan con sustento en el mismo debían ser objeto de análisis, control e impugnación por otras vías legales.

Aclaró que las medidas previstas en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020 no se implementaron, luego este no era aplicable para el presente caso.

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

El Procurador 122 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 4 de mayo de 2020, solicitando que se declare no ajustado a derecho el Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020, bajo los siguientes argumentos:

Expuso que el acto bajo estudio era de contenido general y se expidió en ejercicio de la función administrativa. En cuanto a la conexidad con estado de emergencia, adujo que fue dictado con el propósito de adoptar las acciones contractuales, administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar y contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia. Además, añadió que

el acto fue proferido dentro del término de duración del estado de excepción.

Hizo alusión a la urgencia manifiesta y concluyó que debe (i) ser declarada mediante acto administrativo motivado, y (ii) contener las razones para acudir a este instrumento excepcional, haciendo referencia a los contratos que se suscribirán, su causa y finalidad.

Resaltó 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; pero como se dijo ex ante en las consideraciones del acto objeto de control no se especificó con el debido rigor que (sic) contratos se van a celebrar y el objeto de los mismos; omisión que conlleva a su invalidez”*.

Reseñó que también se omitió señalar que (i) los traslados presupuestales internos afectarían exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto y (ii) *“las medidas adoptadas por la autoridad local ha (sic) de regir y surtir sus efectos específicamente durante el estado de excepción o hasta cuando se supere las condiciones que dio origen a dicha declaratoria”*.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: **¿El Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Campohermoso (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 se limita a realizar afirmaciones abstractas acerca de la regulación de la urgencia manifiesta, 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),

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.

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 proporcionalidad)⁵ 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. (...)”⁶ (Resaltado del texto original)*

3. ANÁLISIS DE LA SALA

3.1. Disposiciones sometidas a control

El texto de la parte resolutive del Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020 es el siguiente:

“(...) D E C R E T A:

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

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁶ C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

ARTICULO (sic) **PRIMERO:** Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Campohermoso (Boyacá), para prevenir, conjurar y mitigar la situación de emergencia, descrita en la parte motiva de este acto administrativo, con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del Coronavirus COVID-19.

ARTICULO (sic) **SEGUNDO:** Previamente a la suscripción de las relaciones contractuales a que haya lugar, de conformidad con el contenido de la 42 de la Ley 80 de 1993, se deberán justificar en los estudios previos la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación del Coronavirus COVID-19, así como las contribuciones del bien (sic) obra o servicio al enfrentamiento de la emergencia, de tal forma que el empleo de las modalidades de contratación ordinarias sean ineficaces e ineficientes para satisfacer la necesidad.

ARTICULO (sic) **TERCERO:** Los procedimientos que se adelanten con ocasión de la urgencia manifiesta decretada se adelantaran (sic) de conformidad con las reglas establecidas en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y decreto reglamentario 1982 (sic) de 2015, (sic)

ARTICULO (sic) **CUARTO:** Publíquese el acto administrativo de declaratoria y las relaciones contractuales que dé (sic) él se deriven en el portal único de contratación pública (sic)

ARTICULO (sic) **QUINTO:** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados con ocasión de la urgencia manifiesta envíense los soportes de declaración, al organismo que ejerza el control fiscal en el Municipio.

COMUNIQUESE (sic), **PUBLIQUESE** (sic) **Y CUMPLASE** (sic). (...)"

3.2. Caso concreto

3.2.1. Aspectos formales:

3.2.1.1. Competencia:

El Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO, 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 considerativa⁷. 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 suscribe⁸.

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:

Todo el articulado del decreto gravita en torno a la declaratoria de urgencia manifiesta, así que el análisis de conexidad se enfocará en ese asunto.

El acto administrativo bajo estudio 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 constitucionales relativos a los fines esenciales del Estado y el derecho a la salud (arts. 2 y 49); la Ley Estatutaria del Derecho a la Salud (Ley 1751 de 2015); la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012); y las Resoluciones Nos. 385, 407 y 453 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de declarar una emergencia sanitaria en el país y tomar medidas respecto del servicio que prestan algunos establecimientos de comercio.

También menciona las competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, estatuidas en el artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016); a las declaratorias de calamidad pública y alerta amarilla que efectuó el Gobernador de Boyacá por medio de los Decretos Nos. 180 y 183 de 2020; y a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional con

⁷ C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁸ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, para el manejo del orden público. Y, de forma central, el acto se sustenta en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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. 440 del 20 de marzo de 2020**, debido a que este justifica legalmente las declaratorias de urgencia manifiesta que se fundamenten en la pandemia del COVID-19 y se efectúen durante la vigencia del estado de excepción (del 17 de marzo al 16 de abril de 2020).

Así las cosas, yendo más allá de la lectura literal del acto administrativo, se evidencia que el Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020 materialmente 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**⁹, “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**¹⁰, “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 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)

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.

(...)

9º De otro lado, habiendo sido declarada la urgencia manifiesta sin que con base en ella se hubieran celebrado los contratos necesarios, se debe

⁹ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

¹⁰ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-162 de 2020.

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.

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. (...)¹¹ (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. (...)¹² (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.

¹¹ C.E., S. de Consulta, Conc. 677, mar. 24/1995. M.P. Luis Camilo Osorio Isaza.

¹² C.E., Sec. Tercera, 2007-00055 (34425), feb. 7/2011. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

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 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:**

"(...) En tal sentido la administración decidió acudir al procedimiento de contratación directa, lo anterior por cuanto su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública y desastre natural que afectaron de manera inminente a la población en general, circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

(...)

Que en consecuencia la actividad contractual que se derive del presente proceder se desarrollara en consideración a la primacía del interés general o colectivo, las actuaciones de quienes intervengan, se hará con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, se aplicará (sic) las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Que inmediatamente después de celebrados los contratos originados con ocasión de la urgencia manifiesta decretada mediante el presente acto administrativo, los soportes de declaración, 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, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. (...)"

Conforme se observa, el acto se limita a realizar afirmaciones abstractas acerca de la regulación de la urgencia manifiesta, 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 acompase con las circunstancias atípicas actuales.

Cabe aclarar que el Alcalde del MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO, junto con su escrito de intervención, allegó copia de un acta calendada del 25 de marzo de 2020, en la que se sintetiza el desarrollo de una reunión extraordinaria que adelantaron las autoridades de la localidad a fin de

discutir la necesidad de declarar la calamidad pública en la jurisdicción. En el documento se expresa:

“(…) 3. PROPOSICIÓN DE TEMAS PRIORITARIOS A FIN DE TRATAR LA EMERGENCIA COVID-19:

(…)

El alcalde argumenta que dentro de las medidas contempladas están:

1. Compra de mercados para atención a familias vulnerables
2. Dotación a la ESE centro de salud (sic) de Campohermoso
3. Combustible para la policía.
4. Demás contrataciones que se requieran a fin de afrontar la emergencia (…)”

No obstante, este documento no suple el aspecto echado de menos porque **en la fundamentación del Decreto No. 023 del 25 de marzo de 2020 no se menciona esta acta o la declaratoria de calamidad pública** y el documento transcrito en precedencia no señala que se declarará la urgencia manifiesta para adquirir específicamente esos elementos. En este orden de ideas, esta reunión y las medidas allí anunciadas no fundamentaron la declaratoria de urgencia manifiesta y el documento tampoco tiene la virtualidad de suplir el requisito indicado en párrafos precedentes, atinente a la debida motivación del acto administrativo.

En un caso similar, la Sala Plena sostuvo:

“(…) **tampoco se desconoce que si bien en las actas del Comité de Gestión del Riesgo que fueron allegadas por el alcalde del Municipio de Ramiriquí se refiere la entrega de auxilios alimentarios y de aseo, lo cierto es que en la motivación no fueron referidos estos documentos para que pueda remitirse el juzgador.**

(…)

En este caso, visto el acto sometido a control, se encuentran consideraciones generales, pero no se indica la justificación que da lugar a la declaratoria de la urgencia manifiesta ni, tampoco, se refiere algún documento que respalde las necesidades que se pretenden suplir. En consecuencia, concluye la Sala que el acto amerita ser declarado ilegal por falta de motivación lo cual implica que fue irregularmente expedido. (…)¹³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En consecuencia, no se atenderá la intervención de la Universidad Santo Tomás y, en cambio, como lo solicitó el Ministerio Público, se declarará la ilegalidad del Decreto No. 023 del 25 de marzo 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 tenga en cuenta la decisión

¹³ TAB, S. Plena, Sent. 2020-00426, jun. 12/2020. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

que acá se toma al momento de realizar el control fiscal de los contratos que se celebren con ocasión del acto analizado.

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. 023 del 25 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO**, por las razones señaladas en precedencia.

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

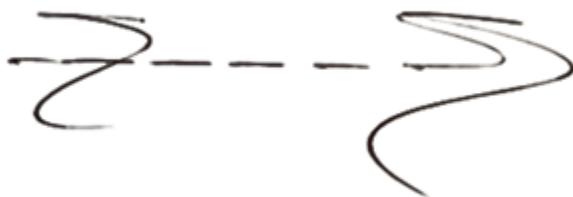
TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

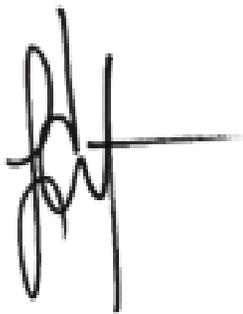
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado