

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA**

Tunja, 21 de agosto de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto administrativo: Decreto 22 de 2020 de Chíquiza
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01328-00

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto 022 del 14 de abril de 2020, *“Por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chíquiza Boyacá, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, declarado en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el alcalde de ese municipio.

I. ANTECEDENTES

La alcaldía municipal de Chiquiza remitió el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al Despacho, el 30 de junio de 2020 se avocó conocimiento y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA. Cumplidos, entonces, los trámites establecidos en dicha normatividad, se procede a ejercer control de legalidad sobre el Decreto 22 de 2020.

II- CONSIDERACIONES

1. Competencia del Tribunal

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el CIL sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibídem- es un acto de carácter general, proferido por autoridad territorial (el alcalde municipal de Chiquiza), en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en el Estado de Excepción, según se analizará más adelante. También lo es por razón del territorio, al estar el citado municipio (donde se expidió el decreto bajo control) ubicado en el Departamento de Boyacá.

2. Problema jurídico

En esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 22 de 14 de abril de 2020** “*Por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chíquiza Boyacá, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, declarado en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones*”, se ajusta o no a los dictados superiores, de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la urgencia manifiesta.

Con la finalidad de resolver el problema jurídico planteado, previamente se abordarán estos temas: i) el alcance del control inmediato de legalidad; ii) los Decretos legislativo 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 COVID-19*” y el 537 de 12 de abril de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”; iii) la figura de la urgencia manifiesta; y iv) solución del caso concreto.

3. Alcance del control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*” dispuso que 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. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

El control inmediato de legalidad, de ahora en adelante CIL, es un mecanismo de revisión automática de legalidad establecido como forma de restablecer el equilibrio de poderes que inevitablemente se puede ver alterado con la asunción de extraordinarias potestades por parte del Ejecutivo, como legislar, suspender leyes e imponer restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos.

El Consejo de Estado¹ haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, puntualizó en torno al CIL que dicho control “*constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”.

Además, este medio de control ha sido identificado por la jurisprudencia de ese Alto Tribunal² con las siguientes notas distintivas: su carácter jurisdiccional³, su integralidad, su autonomía⁴, su inmediatez⁵, su oficiosidad⁶ y el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa⁷.

En cuanto al alcance de este control, se destaca en el mismo fallo, su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye:

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de ‘conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’” (Subrayado fuera de texto).

Sobre el particular, el Consejo de Estado en auto proferido el 22 de abril de 2020⁸, CP.: Stella Jeannette Carvajal Basto, ahondó en el carácter integral y compatible del CIL, así:

“...**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)⁹ 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 legislativos¹⁰.” (Negrilla del original)

Recientemente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto proferido el 14 de mayo de 2020, CP.: Carlos Enrique Moreno

Rubio, al examinar la Resolución n°. 223 de 17 de abril de 2020, expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, reflexionó nuevamente sobre el CIL y señaló¹¹:

“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual **la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos** con el fin de verificar **que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración**” (negrilla fuera de texto).

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de 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.

4. Los Decretos legislativo 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"* y el 537 de 12 de abril de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*

El Gobierno Nacional expidió el decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, por el término de treinta (30) días

calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 2020.

Para ello argumentó que “*ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19*” se hacía “*necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.*”; en consecuencia, era necesario 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*”.

Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica hecho por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 de 2020, se profirió el **decreto legislativo 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*”, que de acuerdo con el artículo 11 “*produce efectos durante el*

estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, cuyo artículo 7 dispone lo siguiente respecto a la contratación de urgencia:

“Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, 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” (subrayado fuera de texto).

Luego, frente al asunto antes referido, se dispuso que se hacía necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, **con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia**, permitiendo que las autoridades administrativas pudieran adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia.

Al realizar su revisión, con detenimiento, se evidencia que la inminencia e imprevisibilidad de los hechos es irrefutable, y esencialmente por esta razón el Gobierno Nacional hizo énfasis en la necesidad de adelantar procedimientos de contratación **expeditos**.

Es oportuno anotar también, que en vigencia del estado de excepción, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020** "*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", en el cual básicamente, se ratifican las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo, en materia de contratación estatal, agregando que la urgencia manifiesta no solo se tiene por comprobada con la declaratoria del estado de excepción de emergencia, sino también por la declaratoria de la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio de Salud y Protección Social. Así pues, en el decreto legislativo en el artículo 7º se consagra en cuanto a la contratación de urgencia lo siguiente:

“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 COVID19, 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”

Es preciso poner de presente también, que la parte motiva del Decreto Legislativo 537, resulta ser más amplia e ilustrativa del objeto de las

regulaciones y medidas adoptadas en la materia, así se destaca en pertinencia a la urgencia manifiesta para contratar, los siguientes apartes:

“(…) Que para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria.

Que ante la escasez de los bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19 o impedir la extensión de sus efectos, y conocidas las imperfecciones y las complejidades en la consecución de los mismos, resulta conveniente autorizar adiciones contractuales en estas adquisiciones sin afectar por ello el principio de transparencia en la contratación pública, haciendo por ello adecuado expedir una norma que adicione unos incisos al parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, con las restricciones mencionadas, adición contractual que solo tendrá vigencia durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (…)”

Finalmente, el mentado decreto, dispuso que las medidas que venían adoptadas desde el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, y en él ratificadas, deben mantenerse, no sólo por el término de 30 días calendario de la vigencia de la declaratoria del estado de excepción, sino mientras dure la situación de emergencia sanitaria, para garantizar que se ajusten a su finalidad, al ser necesarias para atender la crisis e impedir la propagación de la pandemia. Ciertamente, el último párrafo de la parte motiva del Decreto 537 de 2020 dice lo siguiente: *“Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, es necesario **mantener las***

medidas adoptadas por el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 mientras dure el estado de emergencia sanitaria, por tornarse necesarias para garantizar las finalidades señaladas en los párrafos precedentes, las cuales atienden a conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos”.

Por último, se dirá con fundamento en el boletín 87 de 17 de junio de 2020, que la Corte Constitucional, el componente de medidas adoptadas por el Gobierno nacional, en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo declaró ajustado a la Constitución.

En el estudio del Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, con ponencia del MP.: Alejandro Linares Cantillo, la Corte consideró que las normas allí contenidas cumplen con los requisitos de finalidad, conexidad, están suficientemente motivadas, no afectan ninguno de los derechos fundamentales intangibles y cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica.

La Sala Plena identificó 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.

Por lo anterior, la Corte consideró que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 537 son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad, guiadas por los principios de la función administrativa (artículo 209), sometidas a los respectivos controles, y su *“vigencia por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Sanitaria es un límite temporal que aun cuando indeterminado, es determinable”*.

Finalmente, la Corte Constitucional encontró que el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, no establece ninguna medida discriminatoria.

5. De la urgencia manifiesta y el alcance de la exigencia de motivación en el acto que la declara

La solución del problema jurídico que acá se plantea requiere un análisis previo sobre la figura de la “urgencia manifiesta” y los casos en que ella se configura, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 que establecen:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de

fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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.

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” (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, consagra que la contratación directa, procederá, entre otros casos, cuando se presenta la **urgencia manifiesta**.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C- 772 de 1998, efectuó las siguientes precisiones:

a. Que la “*urgencia manifiesta*” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija 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.

c. Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

-Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)**

- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)**

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Vale acotar que en esa ocasión la Corte Constitucional declaró exequible el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto, por las siguientes consideraciones:

“Cuando se de aplicación al parágrafo 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.

Es más, ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

“**Artículo 34.** 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**. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

“Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

“El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

“La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.”

Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”.

Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-exámene se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de “urgencia manifiesta” que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma” (subrayado fuera de texto).

Con posterioridad la Corte Constitucional en la sentencia C- 949 de 2001, MP: Clara Inés Vargas Hernández, declaró exequible el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo los siguientes argumentos:

“No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibídem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento” (subrayado fuera de texto).

Al respecto, es importante indicar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto No. 677 de 24 de marzo de 1995, explicó:

“7° Como expuso la Sala en concepto de 4 de marzo de 1994 (radicación 587), del artículo 42, inciso 2° de la ley 80 de 1993, 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.** (subraya la Sala)

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.**” (Resaltado fuera de texto)

Criterio que fue reiterado en el concepto número 1200 de 24 de junio de 1999, con ponencia del Consejero Doctor Augusto Trejos Jaramillo.

En ese sentido, de conformidad con el concepto antes citado, la urgencia manifiesta es un mecanismo al cual se debe recurrir cuando las condiciones normales de la administración se vean alteradas por situaciones, por ejemplo, de calamidad o fuerza mayor que impidan adelantar el proceso licitatorio, la elaboración de pliegos de condiciones, avisos, presentación de propuestas, etc.

Esa urgencia se concentra, fundamentalmente, en asuntos netamente contractuales, pues todo el procedimiento precontractual se reduce a un acto administrativo que da lugar a la contratación directa, dada la necesidad de no interrumpir la prestación de un servicio, determinación se sustenta en tres principios: a) *principio de necesidad*: pues debe existir una situación real que amenace el interés público que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla; b) *principio de economía*: se exige la suscripción del negocio jurídico para mitigar la amenaza o el peligro, a través de la contratación directa; y c) *principio de legalidad*: procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado, sección tercera, subsección “C”, en sentencia del 7 de febrero de 2011, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, reiteró la exigencia de motivar adecuadamente el acto de declaratoria de urgencia manifiesta¹²:

“...Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta **lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios.**

...

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”.**

En efecto, la declaratoria de la urgencia manifiesta debe estar debidamente motivada y ser proporcional a los hechos que le sirven de causa. Así mismo, en la sentencia traída en cita se señaló que *“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.**”*, por eso, si con base en la urgencia manifiesta no se celebran los contratos necesarios, deberá verificarse si la urgencia subsiste y, consecuentemente, proceder **de nuevo a declararla**

“exponiendo los motivos en que se fundamenta y señalando todos los contratos que se deben celebrar”.

Además de lo anterior, debe precisarse que el acto administrativo por el cual se declara la urgencia manifiesta, **tiene naturaleza precontractual**. Así lo sostuvo la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de 27 de abril de 2006 (rad. 14275 – 05229) con ponencia del CP.: Ramiro Saavedra Becerra, cuando indicó:

“Es evidente entonces, que ese acto administrativo, **mediante el cual se declara la existencia de la urgencia manifiesta** y se determina, ordena o autoriza la celebración de contratos en forma directa, obviando los procedimientos de selección que normalmente deben adelantarse para escoger a los contratistas, **constituye una decisión administrativa previa a la celebración de los respectivos contratos** y que da lugar o conduce a la misma, es decir que corresponde a lo que tradicionalmente se ha conocido en la doctrina y la jurisprudencia, **como actos administrativos precontractuales**, los cuales son susceptibles de control judicial no a través de la acción contractual, procedente en el evento de los actos contractuales, sino mediante el ejercicio de la acción de nulidad y de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.”

Nótese entonces que el acto que declara la urgencia manifiesta no se limita a considerar la existencia del hecho que la justifica, sino y, de forma primordial, es el acto que **sustituye todos los procedimientos previos a la contratación**. En ese contexto, en principio, de acuerdo con la jurisprudencia resulta **imprescindible referir los contratos que se pretenden suscribir para mitigar los efectos de los hechos que dan lugar a la urgencia manifiesta**.

En línea con lo anterior, es menester precisar que si bien la jurisprudencia exige que en la parte motiva se indiquen los negocios jurídicos que se van a celebrar, este requisito, tratándose en particular de los estados de excepción, debe ser flexibilizado para poder atender a las necesidades, también impredecibles, para la comunidad.

Respecto del menor rigor en materia de la motivación de los actos administrativos que declaran la urgencia manifiesta, precisó el Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección “A” el 5 de julio de 2018, C.P. Gabriel Valbuena Hernández:

“...Con el fin de analizar este punto, es aconsejable resaltar 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 otras palabras, **deben existir unas circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.**

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..”**¹³ (Resaltado fuera de texto)

En conclusión, la urgencia manifiesta es un acto precontractual que permite a las entidades acudir a la contratación directa para adquirir bienes y/o servicios o adelantar las obras necesarias específicas y concretas dirigidas a mitigar las circunstancias que dan lugar a su declaratoria, las cuales deben estar mencionadas en la motivación del respectivo acto donde también se deben especificar los negocios jurídicos requeridos para atender las necesidades y garantizar el goce y protección de los derechos de la población afectada.

6. Solución del caso concreto

En esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 022 del 14 de abril de 2020**, “*Por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Chiquiza Boyacá, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, declarado en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones*”, resiste el control inmediato de legalidad en tanto fue dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la urgencia manifiesta.

Se realizará en primer lugar el análisis de la **conexidad**, para lo cual se resalta que todo el articulado gravita en torno a la **declaratoria de urgencia manifiesta**, así que el examen correspondiente se enfocará en este asunto.

En lo normativo, la motivación del acto se fundamenta entre otros: i) en el **Decreto 417 de 2020** por el cual el Gobierno Nacional, decretó el estado de excepción de Emergencia económica, social y ecológica, en virtud del artículo 215 de la Constitución Política; y ii) los **Decretos legislativos 440 de 20 de marzo de 2020**, *sobre medidas de urgencia en contratación estatal*, el **441 de 20 de marzo de 2020** *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”* y el **537 de 12 de abril de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, proferido por el Gobierno Nacional.

Se advierte también que explícitamente el Decreto 022 del 14 de abril de 2020 fue expedido dentro del término de vigencia del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y en desarrollo del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional mediante ese decreto.

En cuanto al **examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior**, se observa que las razones expuestas por el representante legal del mencionado ente territorial para declarar la urgencia manifiesta consistieron en:

“Que con el aumento de los casos confirmados de CORONAVIRUS COVID-19 en el país y en el departamento, se hace necesario adoptar medidas urgentes tendientes a prevenir y contener el contagio y exposición de los habitantes del Municipio de Chiquiza, garantizando la efectiva prestación de los servicios públicos básicos en especial el servicio de agua potable, la movilización del

personal de salud del Municipio y mediante la adquisición de productos básicos de la canasta familiar.

...

Que la pandemia covid 19 afecta el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas con el fin de brindar paquetes nutricionales, sobre todo en los hogares donde habitan adultos mayores y niños cuyo acceso a una adecuada alimentación no es tan posible.

Que en este sentido se hace necesario garantizar a las personas más vulnerables del municipio... nuestros campesinos y adultos mayores el acceso a los productos básicos de la canasta familiar, para impedir que una inadecuada nutrición los exponga a un contagio de covid 19, con consecuencias catastróficas para su salud, sobre todo considerando que el período de aislamiento obligatorio de los habitantes de la República de Colombia fue prorrogado hasta el 27 de abril de 2020 mediante el decreto 531 de 2020.

Que en el Municipio de Chiquiza es prestador directo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, por lo que resulta de trascendental importancia la prestación continua y eficiente de estos servicios, con ocasión a la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país por causa del COVID-19, en especial se deben adoptar las medidas decretadas por el Gobierno Nacional a través del decreto 441 del 20 de marzo 2020, para asegurar el acceso de manera efectiva en especial al agua potable para toda la población.

Que para hacer frente a la emergencia sanitaria el municipio de Chiquiza requiere adquirir los equipos y elementos necesarios que garanticen la prestación continua y eficiente del servicio de agua potable a toda la población.

...

Que toda vez que se encuentran acreditados y debidamente soportados los elementos contenidos en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, que legitiman a la administración municipal para declarar la urgencia manifiesta, se hace necesario contratar directamente y en forma inmediata, los siguientes bienes y servicios:

1 Adquisición de motor eléctrico con destino a la estación de bombeo bachue 1, acueducto centro Monte laguneta del municipio de Chiquiza, dado que se encontraba en funcionamiento, presentó un daño que imposibilita su utilización y con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social, y

Ambiental en todo el territorio nacional, y de dar cumplimiento al decreto 441 de 2020 se hace indispensable garantizar la prestación continua y eficiente del servicio de agua potable con el fin de prevenir controlar y mitigar los efectos generados por la pandemia covid-19 que afecta al país y por ende al municipio de Chiquiza.

2. Contratar el suministro de combustible para garantizar el desplazamiento del personal de salud que labora en la ESE San Pedro de Iguaque y de esta forma garantizar la prestación de los servicios de salud en el municipio y poder estar atentos ante cualquier emergencia que se pueda presentar a causa del covid 19.

3. Igualmente se hace necesaria la contratación de paquetes nutricionales con productos básicos de la canasta familiar, destinados a la población más vulnerable del municipio, como lo son las personas de la tercera edad, las cuales no cuentan con ningún tipo de subsidio por parte del gobierno nacional”

En el acto bajo revisión se decretó lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Chiquiza Boyacá con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el Territorio Nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del CORONAVIRUS COVID – 19, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo, el artículo 7° del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 y el artículo 7° del Decreto 537 del 12 de abril de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: Realizar las gestiones que sean necesarias para conjurar la emergencia, atender la población afectada, *adquirir los bienes y servicios necesarios* para la prevención y contención de la pandemia CORONAVIRUS COVID - 19 y *construir las obras públicas* estrictamente necesarias para proteger la salud y la vida de los habitantes del Municipio de Chiquiza.

ARTICULO TERCERO: De conformidad con 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.

Parágrafo: Las secretarías de Planeación, y de Gobierno del Municipio de Chíquiza dentro del término fijado por la ley 80 de 1993 procederán a remitir el presente acto administrativo juntos con los contratos que se deriven de su aplicación, y los antecedentes, en el término y medio que disponga la Contraloría Departamental de Boyacá, y la Contraloría General de la República.

ARTICULO CUARTO: Realizar las contrataciones descritas en la parte considerativa del presente Decreto y aquellas que sean estrictamente necesarias para prevenir y contener los efectos producidos por la pandemia CORONAVIRUS COVID – 19, en el Municipio de Chíquiza.

ARTICULO QUINTO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los cuales se efectuaran atendiendo a lo previsto en el parágrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993 y a lo determinado en Sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998.

ARTICULO SEXTO: La Secretaria de Planeación Municipal, sin perjuicio de los derechos que le asiste a la ciudadanía en el ejercicio del control social a la gestión pública, supervisará de manera especial, la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar que las obras y trabajos se ejecuten sin dilaciones ni retrasos y se materialice la finalidad del objeto contratado.

ARTICULO SÉPTIMO: Ordenar a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del CORONAVIRUS COVID – 19, la cual es objeto de la declaratoria de la presente urgencia manifiesta. [CO1]

ARTICULO OCTAVO: Por medio de la Secretaría de Gobierno remitir dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes este acto ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, para el correspondiente control de legalidad de que trata el artículo 151 N° 14 del CPACA.

ARTICULO NOVENO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación”.

De la lectura de la **motivación, y del artículo 1°** del acto administrativo bajo control, se aprecia que se declara la urgencia manifiesta para conjurar la grave calamidad pública ocasionada por la pandemia del COVID-19, **la que se encuentra ajustada a derecho**, en tanto que (i) se sustenta en el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y en la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, y (ii) por mandato con fuerza material de ley, se entiende comprobado el hecho que da lugar a su configuración.

En este sentido, recuérdese que 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 y el estado de emergencia sanitaria**, cuando el carácter apremiante de las circunstancias impide acudir a las modalidades ordinarias de selección de contratistas, como lo acontecido en el presente caso, en el que con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, con fundamento en el cual se

profirió los **Decretos Legislativos 440 del 20 de marzo de 2020¹ y °537 de 12 de abril de 2020²**.

En el mismo sentido, se infiere que la motivación contenida en el acto administrativo objeto de estudio, en principio, también se acompasa con la finalidad del Gobierno Nacional al expedir los Decretos Legislativos No. 440 y 537 de 2020, esto es, que para atender la emergencia que genera el COVID-19, se haga necesario la adopción de medidas en materia de contratación estatal para efectos de adquirir y suministrar elementos, productos y servicios indispensables, para tratar dicha pandemia.

Luego, se advierte que la **motivación y el artículo 1°** del decreto son acordes con lo establecido en los artículos 7 de los Decretos Legislativos No. 440 y 537 de 2020, toda vez que dichas disposiciones están encaminada a que se declare la urgencia manifiesta para contratar de manera directa el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, con el único objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del COVID-19 de modo que se declararán ajustados a derecho.

De otra parte, frente al examen de los **artículos 2° y 4°** se advierte que el propósito que se busca con el Decreto 022 del 14 de abril de 2020, es celebrar los contratos estrictamente necesarios para conjurar, prevenir y contener los efectos producidos por la pandemia del Coronavirus, a través del suministro de bienes, servicios y la

¹ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-162 de 2020.

² Declarado exequible por la Corte Constitucional

ejecución de obras públicas destinadas a proteger la salud y vida de la población de Chiquiza. Lo anterior, por cuanto la calamidad que se presenta a nivel nacional y mundial por cuenta de esta pandemia, y la rapidez de su contagio reclama que se prescinda de la licitación pública por ser un procedimiento demorado, permitiéndole a las autoridades públicas adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos.

Ahora bien, en lo relativo a la exigencia de que se mencione cuáles son las acciones que se pretende realizar, es decir, reseñar, al menos genéricamente, **la tipología de los contratos a desarrollar (suministros, obras, arriendos, etc.)** y los bienes, servicios u obras a conseguir (medicamentos, alimentos, reparaciones, insumos de protección, etc.), en el decreto bajo estudio se advierte que los contratos que podrán celebrarse únicamente serán los señalados en su parte considerativa, que son:

- Compraventa de motor electrónico con destino a la estación de bombeo bachué 1, acueducto Centro Monte Laguneta del municipio de Chiquiza, para garantizar la prestación continua y eficiente del servicio de agua potable, con el fin de prevenir, controlar y mitigar los efectos generados por la pandemia del Covid-19.
- Compraventa de equipos y elementos necesarios que garanticen la prestación continua y eficiente del servicio de agua potable a toda la población.
- Compraventa de combustible para garantizar el desplazamiento del personal de salud que labora en la E.S.E. “SAN PEDRO DE IGUAQUE”.
- Compraventa de paquetes nutricionales con productos básicos de la canasta familiar destinados a la población más vulnerable del Municipio,

como lo son las personas de la tercera edad, los cuales no cuentan con ningún tipo de subsidio por parte del Gobierno Nacional.

Así pues, el Decreto 022 del 14 de abril de 2020, dentro de su motivación, además de mencionar las normas relacionadas con la urgencia manifiesta, indicó **la tipología de los contratos a ejecutar y los bienes, elementos o productos a obtener**, es decir, las acciones tendientes a conjurar la situación de calamidad, cumpliendo, por lo tanto, con los requerimientos en esta materia.

En efecto, de los motivos expuestos en el acto administrativo objeto de control se observa que con el mismo se persigue la misma finalidad del Gobierno Nacional contenida en los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, pues además de mencionar las normas relacionadas con la urgencia manifiesta, se infieren las tipologías contractuales a celebrar de la descripción de los bienes y servicios que se pretende adquirir para hacerle frente al COVID-19.

Por estas razones **los artículos 2° y 4° serán declarados ajustados a derecho**, pero bajo el entendido de que los contratos que se pueden celebrar en desarrollo de la urgencia manifiesta son los relacionados en la parte motiva del decreto bajo revisión. No obstante, para la Sala las expresiones ***“adquirir los bienes y servicios necesarios... construir las obras públicas estrictamente necesarias...”*** del artículo 2°, y ***“aquellas que sean estrictamente necesarias”*** del artículo 4°, dada su vaguedad e imprecisión resultan ilegales en la medida en que desconocen la exigencia de la debida motivación, y por ello serán retiradas del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el **artículo 3º y su parágrafo** ordenan la conformación del expediente de que trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993 y su remisión a la Contraloría General de Boyacá, para el ejercicio del control fiscal pertinente, en los mismos términos de la citada norma, razón por la que dicha disposición se encuentra ajustada a derecho.

El **artículo 5º** del Decreto 22 de 2020 se autoriza hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, los que se efectuaran atendiendo a lo previsto en el parágrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993 y a lo determinado en la sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998.

A efecto de examinar la legalidad de esta disposición ha de considerarse que la ordenación del gasto³y, dentro de ella, la realización de traslados presupuestales internos para la ejecución de recursos, es una competencia⁴ constitucional y legalmente encomendada a los alcaldes⁵.

³ C.E., Sala Plena, Sent. 2008-00087 (IJ), nov. 30/2010. M.P. Susana Buitrago Valencia: “(...) El Consejo de Estado ha sostenido que la ordenación del gasto es una manifestación del poder estatal que representa la **facultad de disponer del presupuesto de las entidades públicas, de acuerdo con el plan previamente diseñado y aprobado por los órganos competentes**. Junto a la existencia o apropiación de unos recursos económicos se requiere que exista un servidor público dotado de la capacidad jurídica necesaria para ejecutarlos, ya a través del gasto propiamente dicho, o de las inversiones pertinentes. Por el alto compromiso que aparea y por lo sensible que resulta frente al manejo de las arcas del Estado, la calidad de ‘ordenador del gasto’ es una potestad reservada por el ordenamiento jurídico al ‘jefe de cada órgano’, esto es, a los funcionarios que dentro de la administración pública son identificados como los representantes legales de cada entidad que cuenta con autonomía administrativa, financiera o presupuestal, como así lo ratifica el artículo 39 de la Ley 80 del 28 de octubre de 1993. (...)”

⁴ C.E., Sec. Tercera, Sent. 1997-04170 (32906), ago. 16/2018, M.P. Stella Conto Díaz Del Castillo: “(...) la competencia de las autoridades estatales es un aspecto que se encuentra regulado por normas imperativas de ‘orden público’ (...); así mismo, constituye el primero y más importante requisito de validez de la actividad administrativa, **siendo la incompetencia la regla general, mientras que la competencia es la excepción, ya que se restringe a la que de manera expresa les otorga el ordenamiento jurídico a las distintas autoridades**, lo que se explica si se tiene en cuenta que ‘la incompetencia está entronizada en beneficio de los intereses generales de los administrados contra los posibles abusos o excesos de poder de parte de los gobernantes; por esta razón, el vicio de incompetencia no puede sanearse’. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

⁵ CP, art. 315-9; L 136/1994, art. 91 lit. d-5; EOP, art. 110; y DUR. 1068/2015, art. 2.8.1.5.6.

También se advierte que este caso se refiere a la facultad prevista en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, de hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, en este caso de la citada entidad territorial, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta.

Bajo estos supuestos se declarará la legalidad del **artículo 5° del acto bajo control**.

En relación con el **artículo 6°** mediante el cual se ordena a la Secretaría de Planeación Municipal, supervisar la ejecución de los contratos que con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta se suscriban, con el fin de verificar el cumplimiento del objeto contratado, disposición que se encuentra ajustada a derecho, de acuerdo al precedente horizontal trazado por esta Corporación, en este caso en la sentencia proferida el 12 de junio de 2020, dentro del control inmediato de legalidad 2020- 166, Decreto 23 de 2020 emitido por el alcalde de Panqueba, MP. Oscar Alfonso Granados Naranjo, en tanto es desarrollo del numeral primero del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 que establece que las Entidades Estatales tienen la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato.

Una de las figuras utilizadas por las Entidades Estatales para el cumplimiento de la referida obligación, es precisamente la supervisión del contrato estatal, la

cual es previsto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, que consiste en el *“seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieran conocimientos especializados”*.

Luego, asignar a la Secretaría de Planeación del Municipio de Chiquiza la supervisión de los contratos que se lleguen a suscribir con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, no solo se encuentra ajustado a las normas contractuales, sino que constituye una obligación de imperativo cumplimiento para la entidad territorial.

En el **artículo 7º** se ordena a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal, a coordinar la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del CORONAVIRUS COVID – 19.

La Sala estima que, pese a que dicho artículo no tiene contenido contractual, no se declarará su ilegalidad, porque no establece ninguna obligación concreta en cabeza de los empleados públicos y trabajadores oficiales de la entidad, que tenga la potencialidad de quebrantar el ordenamiento o desbordar los límites de la contratación directa por urgencia manifiesta.

Entonces, el alcalde actuó bajo las atribuciones relativas a dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios

para su administración, de acuerdo con la Ley 136 de 1994, art. 91 lit. d. num. 1° y 7°.

Por lo expuesto se declarará su legalidad, siguiendo también el precedente horizontal adoptado por esta Corporación en la sentencia emitida el 19 de junio de 2020, dentro del control inmediato de legalidad 2020- 660, decreto 32 de 2020 emitido por el municipio de Socotá, MP. José Ascención Fernández Osorio.

Por su parte, el **artículo 8°** del Decreto 22 de 2020, señala que se debe remitir el presente acto ante el Tribunal Administrativo de Boyacá para el respectivo control inmediato de legalidad, disposición ajustada a derecho, por cuanto se efectúa en virtud del inciso 2° del artículo 136 del CPACA.

Por último, el **artículo 9°** dispone que el acto bajo control rige a partir de la fecha de su publicación, lo cual está ajustado a derecho, ya que en los términos del artículo 65 del CPACA *“los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*.

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 legalidad **del artículo 1° del Decreto 22 del 14 de abril de 2020**, expedido por el alcalde del **municipio de Chíquiza**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad de los artículos **2° y 4° del Decreto 22 del 14 de abril de 2020**, salvo las expresiones *“adquirir los bienes y servicios necesarios... construir las obras públicas estrictamente necesarias...”* del artículo 2°, y *“aquellas que sean estrictamente necesarias”* del artículo 4°, que se declaran ilegales, por las razones expuestas en esta providencia. En lo demás su legalidad queda condicionada a que los contratos que podrán celebrarse únicamente serán los señalados en su parte considerativa, a saber:

- Compraventa de motor electrónico con destino a la estación de bombeo bachué 1, acueducto Centro Monte Laguneta del municipio de Chíquiza, para garantizar la prestación continua y eficiente del servicio de agua potable, con el fin de prevenir, controlar y mitigar los efectos generados por la pandemia del Covid-19.
- Compraventa de equipos y elementos necesarios que garanticen la prestación continua y eficiente del servicio de agua potable a toda la población.

- Compraventa de combustible para garantizar el desplazamiento del personal de salud que labora en la E.S.E. “SAN PEDRO DE IGUAQUE”.
- Compraventa de paquetes nutricionales con productos básicos de la canasta familiar destinados a la población más vulnerable del Municipio, como lo son las personas de la tercera edad los cuales no cuentan con ningún tipo de subsidio por parte del Gobierno Nacional.

TERCERO. DECLARAR la legalidad de los **artículos 3°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9°** del Decreto 022 de 2020.

CUARTO. 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.

QUINTO. 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



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado



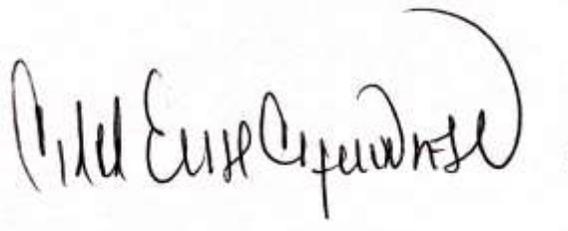
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



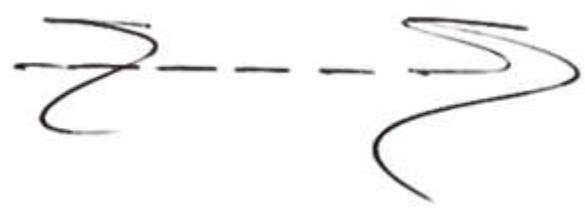
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

Handwritten signature of Clara Elisa Cifuentes Ortiz in black ink.

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada

Handwritten signature of Fabio Iván Afanador García in black ink.

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

Handwritten signature of Óscar Alfonso Granados Naranjo in black ink.

ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado