

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Bucaramanga, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	680012333000-2020-00227-00
MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE ALBANIA
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24/03/2020
RADICADO:	680012333000-2020-00227-00
TEMA:	DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE ALBANIA-SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES
DECISIÓN	DECLARA AJUSTADO A DERECHO EL DECRETO No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24/03/2020, bajo la condición que, su vigencia, en lo que respecta a la declaratoria de urgencia manifiesta, tiene lugar, “durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19” declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 2020, y en lo que respecta a la reorientación de rentas del municipio dispuesta en su artículo cuarto, tiene lugar, “durante el término que dure la emergencia sanitaria”
NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	MUNICIPIO DE ALBANIA: correo UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE BUCARAMANGA: correo: MINISTERIO PÚBLICO: yvillareal@procuraduria.gov.co

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia.

I. **ANTECEDENTES**

A. **DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Se trata del **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020**, “*por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Albania –S- y se dictan otras disposiciones*”, proferido por el Alcalde Municipal de Albania S, invocando el uso de facultades Constitucionales y Legales, en especial las contenidas en el artículo 2, 49, 209, 288, 314 y numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, numeral I del literal d) del artículo 91 (sic) de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 29 (sic) de la ley 136 de 1994 y artículos 3 y 42 de la Ley 80 de

1993, artículo 7 del Decreto Nacional No.440 de 2020 y artículo 1 del Decreto Legislativo No. 461 de 2020.

Los fundamentos del acto, corresponden a los siguientes, en lo relevante:

i) El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID – 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, **ii)** mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, **iii)** con fundamento en el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 y ante una eminente calamidad pública, el Alcalde municipal de Albania mediante Decreto N° 027 del 19 de marzo de 2020, declaró la calamidad pública en el municipio de Albania, **iv)** el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, dispone que: *"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 (...)"* **v)** el Gobierno Nacional mediante Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID 19, **vi)** el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 orienta la gestión del riesgo, a efecto de disminuir el impacto negativo ante una inminente calamidad, como la que se está viviendo en todo el territorio colombiano, frente al COVID-19, **vii)** conforme los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012 los alcaldes municipales están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y salubridad en el ámbito del municipio y es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión de riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, **viii)** el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 consagra que *"La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general"*, **ix)** la presencia en Colombia y en el Departamento de Santander de COVID-19 declarado por la Organización Mundial de la Salud –OMS- como pandemia y que dio origen de (sic) la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y a la calamidad pública tanto en el Departamento de Santander como en el Municipio de Albania – Santander, representa una situación fáctica que amenaza en forma inminente la salud de los habitantes del Municipio de Albania –Santander, que hace necesaria la toma de medidas que le permitan a la entidad territorial atender las necesidades del municipio de manera oportuna, para prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus –COVID 19 en el Municipio de Albania, **x)** se hace necesario e impostergable la declaratoria de Urgencia

Manifiesta en el municipio de Albania –Santander advirtiendo a los operadores contractuales y profesionales que apoyen los procesos de selección, que estos deben respetar el principio de planeación, evidenciándose en los estudios previos la necesidad y urgencia de atenderla mediante contratación directa, así como las especificaciones técnicas y cantidades de los bienes, servicios u obras que se requieran realizar, conforme los precios del mercado y la idoneidad requerida para el contratista, **xi)** dada la magnitud de las consecuencias de la pandemia del COVID-19, se hace necesario tomar decisiones que permitan agilizar las acciones encaminadas a prevenir, contener, conjurar y mitigar el impacto en el Municipio de Albania, **xii)** con el fin de prevenir, contener, conjurar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Albania de manera oportuna, se requiere declarar la urgencia manifiesta, con el fin de adquirir bienes, servicios u obras en el inmediato futuro bajo la modalidad de contratación directa y en el marco de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Albania.

El contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, pasa a transcribirse en su integridad:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Albania-Santander para prevenir, contener, conjurar y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva del presente acto administrativo y sus efectos, y con la finalidad de prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Albania y evitar consecuencias que afecten a la población del Municipio y de esta manera garantizar la salud, salubridad y orden público en el Municipio de Albania, entre otros aspectos.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Todo proceso de selección que se adelante en el marco de la Urgencia Manifiesta debe adelantarse respetando el principio de planeación, principios de contratación pública aplicables a la contratación directa bajo la modalidad de “Urgencia Manifiesta” y deben estar orientados exclusivamente a prevenir, conjurar y mitigar el impacto de la pandemia de Covid -19 en el Municipio de Albania-Santander, y en los estudios previos debe plasmarse con claridad la necesidad y la inmediatez que se requiere.*

ARTÍCULO TERCERO: *Ordenar a los operadores contractuales, a los servidores públicos y profesionales contratados que intervienen en los procesos de selección que se adelanten en el marco de la urgencia manifiesta, que observen el cumplimiento del principio de planeación, entre otros relacionados con la contratación del Estado y lineamientos que imparta Colombia Compra Eficiente, y las directrices impartidas mediante Circular Conjunta N° 014 del 1° de junio de 2011 expedida por la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y Procuraduría General de la Nación y Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Contralor General de la República.*

ARTÍCULO CUARTO: *Ordenar realizar las modificaciones presupuestales que se requieran para adquirir los bienes, servicios y obras necesarios para prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de*

Albania, en el marco de lo señalado en el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, declarado condicionalmente executable por la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 y lo establecido en el artículo 1 del Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020.

ARTICULO QUINTO: *Ordenar a los servidores públicos que adelanten la etapa precontractual de los contratos que se suscriban con ocasión a la declaratoria de Urgencia Manifiesta, que 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 a la Contraloría Departamental de Santander.*

ARTICULO SEXTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

B. TRÁMITE PROCESAL EN ÚNICA INSTANCIA

Por auto de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) se dispuso **AVOCAR CONOCIMIENTO** para conocer en única instancia, la solicitud de control inmediato de legalidad del **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Albania, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA, ordenándose notificar dicha providencia personalmente a través de los medios electrónicos, al Representante Legal y/o a quien hiciera sus veces del municipio de Albania -Santander de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA y correrle traslado por el por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020, término que venció en silencio.

Se ordenó además, notificar dicha providencia a la Representante del Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA e invitar a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER –UIS y a las UNIVERSIDADES PRIVADAS de la región que cuenten con la Facultad de Derecho, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo del correo electrónico; oportunidad de la que hizo uso la UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE BUCARAMANGA.

Posteriormente se remitió el expediente por medio electrónico a la Representante del Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, término dentro del cual la Procuradora 16 Judicial II Asuntos Administrativos se pronunció.

1. Intervención UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE BUCARAMANGA

Concorre por conducto de la Decana de la Facultad de Derecho, presentando las consideraciones que, señala, fueron producto de la reflexión de miembros del grupo de Investigación ESTADO DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS de la Facultad de

Derecho, solicitando al Tribunal Administrativo de Santander que *“declare que el Decreto 026 (sic) de 2020 expedido por del Alcalde Municipal de Albania Santander, es LEGAL por cuanto el Alcalde Municipal lo expidió en el ejercicio de las facultades del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y, en especial el Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020”*.

Los argumentos fundamentales para solicitar la declaratoria de legalidad, se contraen a los siguientes:

El Decreto 036 de 2020 cumple con el criterio de estricta necesidad de conformidad con los lineamientos establecidos en el Decreto 440 de 2020; argumento que fue desarrollado en 3 partes: 1) establecer si el alcalde municipal al momento de expedirlo se extralimitó o no en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales de acuerdo con los criterios establecidos por la ley 80 de 1993, 2) el Decreto acoge lo contemplado en la normatividad vigente, en especial lo expuesto en el Decreto 4040 de 2020, 3) el estudio de legalidad y constitucionalidad del Decreto.

Del estudio efectuado concluyó que el Decreto cumple con los criterios de competencia material, conexidad y finalidad, ya que es una norma que regula uno de los procedimientos para la contratación establecidos en la Ley 80 de 1993 y que el Alcalde Municipal de Albania Santander podía recurrir a la urgencia manifiesta para realizar la contratación necesaria para las actividades de respuesta, prevención, mitigación de la situación de emergencia sanitaria (COVID-19), precisando que la contratación a realizar estará directamente relacionada con las actividades de respuesta, prevención, mitigación de la situación de emergencia sanitaria (COVID-19) y enmarcado dentro de las actividades específicas del plan de acción y medidas adoptadas por el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo.

2. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público concurrió por conducto de la Procuradora 16 Judicial II Asuntos Administrativos, quien en su concepto concluyó que: *“1) el Decreto 036 de 2000 carece de uno de los elementos de legalidad como es la **temporalidad** y por tanto debe anularse, porque no señala si su vigencia será por el tiempo que dure la EMERGENCIA SANITARIA que dio lugar al Estado de Excepción, o mientras dure el estado de excepción que dio lugar a la expedición del Decreto legislativo que es objeto de desarrollo, estado de excepción que para la fecha ya ha concluido; u optar por una segunda opción: 2) **declarar su legalidad, pero bajo el entendido que su vigencia solo será mientras dure el estado de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional**, porque en caso contrario sería un acto de declaratoria de Urgencia Manifiesta por término indefinido y habida consideración que para conjurar y mitigar la emergencia del coronavirus o para adelantar todas las acciones a que se refiere el artículo primero del decreto podrían transcurrir no solo meses sino años, el decreto tendría una vigencia indefinida que no es lo exigido”*.

Conforme lo anterior, consideró que, si bien el Decreto 36 del 24 de marzo de 2020 cumple con las normas aplicables respecto a la competencia y motivación, no ocurre lo mismo respecto al requisito de temporalidad, como quiera que una vez revisado

el acto no se observa que en este se hubiese previsto un término, un plazo, una condición que permita determinar o establecer este principio de temporalidad, que apunta a que esta urgencia tenga una vigencia temporal limitada, el término estrictamente requerido para superar el hecho que configura la situación excepcional, concluyendo que “*el Decreto 036 de 2020 expedido por el Alcalde de Albania Santander no estableció su vigencia, es decir, si era durante el término del estado de excepción (hasta el 17 de abril de 2020), o durante el término de la emergencia sanitaria, que aún rige, y si bien en el decreto dispone en el artículo 4º. “Ordenar realizar las modificaciones presupuestales que se requieran para adquirir los bienes, servicios y obras necesarios para prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio de Albania, en el marco de lo señalado en el tercer inciso del artículo 42 de la ley 80 de 1993, declarado condicionalmente ejecutables (sic) por la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 y lo establecido en el artículo 1º. Del Decreto Nacional No.461 del 22 de marzo de 2020¹ estas normas no suplen la información respecto al término de vigencia o condición de vigencia del decreto objeto de revisión”.*

II. CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las actuaciones procesales en única instancia, se cumplieron las reglas del Debido Proceso. Por ello y como en este momento no se observan vicios que acarreen la nulidad de lo actuado o impidan proferir decisión de fondo, se procede de conformidad.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. De la competencia

De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, “*Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan*”, correspondiendo a la **Sala Plena** dictar el correspondiente fallo, a la luz de lo previsto en el numeral 1º del artículo 185 del CPACA.

B. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Plena determinar, *¿Si el **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24/03/2020** se ajustó integralmente a las normas en que debía fundarse?*

¹ Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020. Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

Para desatar este problema jurídico planteado deberá establecerse: **i)** ¿Si el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24/03/2020 cumple los requisitos de procedencia para ser sometido a control inmediato de legalidad, **ii)** ¿Si el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24/03/2020, cumple los requisitos formales y materiales en el marco del control inmediato de legalidad, que permitan tenerlo ajustado a la Constitución Política y demás normas en que debía fundarse?

C. Tesis. El Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24/03/2020 cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, porque fue expedido por autoridad administrativa y en desarrollo de uno o más Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica”, declarado en virtud del artículo 215 Superior mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. Igualmente, cumple con los requisitos formales y materiales o de contenido, encontrando ajustadas a derecho las medidas en él adoptadas, **bajo la condición que, su vigencia** tiene lugar, **“durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”**, en el caso de las actuaciones relacionadas con la contratación a través de la Urgencia Manifiesta, y **“durante el término que dure la emergencia sanitaria”**, respecto de la facultad para realizar las modificaciones presupuestales, prevista en el artículo 4.

D. Argumentos de la decisión.

1. Marco normativo y jurisprudencial

1.1 Del control Judicial en el marco de la Constitución Política de 1991

En nuestro Estado Social de Derecho, se distingue la separación y control de las ramas del poder público con mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).

Respecto del control judicial, el mismo es inmediato e integral y recae sobre:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción
- ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Frente a los dos primeros, le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241.7 de la Constitución, decidir *definitivamente* sobre su

constitucionalidad². Para tal efecto, el gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida si se ajustan a la Constitución Política.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, la misma Corte avocará de oficio y en forma inmediata su conocimiento, razón por la cual el control se ha denominado también *control automático* (artículo 214.6 de la Constitución). Se trata, por ello, de una revisión *automática*, sustanciada en un proceso sumarísimo, por cuanto los términos ordinarios se reducen a una tercera parte³, e *integral*, en la medida en que el control ejercido lo es tanto por vicios de forma como por vicios materiales o de contenido, que utiliza como parámetro al respecto la totalidad de los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Ley.

Para el control de las medidas señaladas en el numeral iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional, conforme lo señala el artículo 136 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁴.

1.2 Del control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994⁵ y el artículo 136 del CPACA que regulan el control inmediato de legalidad, preceptúan a su tenor literal, respectivamente:

Artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia:

“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”.

² La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

³ Las especialidades en su tramitación están reguladas en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, por el cual se estatuye el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban sustanciarse ante la Corte Constitucional. Pese a la existencia de una Corte Constitucional, el sistema colombiano de control de constitucionalidad es mixto, en la medida en que combina elementos del modelo difuso y del concentrado.

⁴ Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

⁵ Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

“Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”

1.2.1 De los requisitos de procedencia

En reciente pronunciamiento, el H. Consejo de Estado⁶, sobre los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad y en particular sobre cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados a través de este medio de control, precisó:

“...el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción...”

Sobre los Decretos Legislativos en el Estado de Excepción previsto en el artículo 215 Superior, recordó el contenido de dicha disposición en la que se destaca que los mismos deben estar firmados por el Presidente y todos los ministros, recalcando la sentencia de constitucionalidad C- 240 de 2011 en lo que respecta al último de los requisitos, esto es, *“que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”*

Al respecto, la H. Corte Constitucional en sentencia C- 240 de 2011, precisó que, para tener como legislativo un Decreto dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social, debe cumplir con las condiciones presupuestales o de forma previstas en el artículo 215 Superior, que se resumen en las siguientes:

i) Proferido “por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 C.P., en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto (...), que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y por el término que la misma dure

⁶ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)

(ii) Ofrezca “un conjunto de considerandos que pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas con la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis que motivó el estado de excepción;

(iii) Firmado “por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros;

(iv) Promulgado “dentro del término de vigencia del estado de emergencia...”

1.2.2 De los requisitos formales y materiales del control inmediato de legalidad

Al respecto el H. Consejo de Estado⁷ ha precisado que en relación con los **requisitos formales**, estos corresponden a la competencia de quien suscribe el acto que se comete a control de legalidad y a los requisitos de forma, esto es, a los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, como elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, y los **requisitos materiales** tiene que ver con: i) la conexidad o relación con los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y frente a lo cual el H. Consejo de Estado ha señalado que, “se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro haya una *correlación directa*”, y ii) la proporcionalidad de sus disposiciones, a efectos de establecer si el acto resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad que dio lugar a la declaratoria de los estados de excepción y si, por tanto, existe una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

2. El caso concreto.

2.1 Estudio de procedencia del Control Inmediato de Legalidad.

La Sala concluye que en el caso concreto se cumplen los requisitos de procedencia señalados en el marco jurídico de esta providencia, para ejercer el control Inmediato de Legalidad del **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020**, a partir de su contenido y fundamentos; porque corresponde a un acto de carácter general – *dirigido a toda la comunidad* -, dictado por autoridad administrativa -alcalde del municipio- en ejercicio de función administrativa – *materializada en las actividades contractuales y presupuestales como ordenador del gasto*- y en desarrollo de Decretos Legislativos expedidos durante el estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -declarado ajustado a la Constitución por la H. Corte Constitucional-**. Su fundamentos corresponden a los Decretos Legislativos **440 de 20 de marzo de 2020** - “*Por medio del cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19*” y **461 de 22 de marzo del mismo año** “*por medio del cual se autoriza temporalmente*

⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944)

a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, expedidos por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros y con fundamento en el artículo 215 Superior.

Así, encontrando satisfechos los requisitos de procedencia; señalados en la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, que corresponde a un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y que tiene por fin desarrollar uno o más de los Decretos Legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, resulta procedente estudiar de fondo la legalidad del Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020, abordando para ello el estudio de los requisitos formales y materiales

3. Estudio de los requisitos formales y materiales del acto sometido a control

3.1 De los requisitos formales

3.1.1 De la competencia

El **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020** fue proferido por el Alcalde Municipal de Albania (S), en su calidad de máxima autoridad administrativa del municipio y en uso de las facultades Constitucionales y Legales, en especial las que le confiere el artículo 209 y numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia; artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; artículos 3 y 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 7 del Decreto Nacional No.440 de 2020, y en su contenido se hizo referencia al numeral 1 del Decreto 461 de 2020, las cuales en su tenor literal disponen:

Artículo 209 y numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”.

Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012:

“Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente”.

Artículos 3 y 42 de la Ley 80 de 1993:

“ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, ~~además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado,~~ colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.

“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..

En este punto, para precisar el alcance del párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998 y en el marco del cual, además del artículo 1° del Decreto

461 de 2020, se profirió el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020, artículo 4, se advierte que, la H. Corte Constitucional mediante la referida Sentencia C-772-98 dispuso: *“Declarar 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”*. En dicha oportunidad consideró:

“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 habilitar 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.*

(...)

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-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del parágrafo 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”

Artículo 7 del Decreto Legislativo No.440 de 2020:

“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”.

Artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020:

“Artículo 1. *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política”.*

Así las cosas y por encontrar fundamento legal y constitucional, respecto de la declaratoria de urgencia manifiesta, concluye la Sala que, el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por autoridad competente, sin que requiriera para ello contar con autorización previa, conforme lo advierte el Ministerio Público, pues así lo ha puntualizado la H. Corte Constitucional⁸ al señalar 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”.*

Respecto de la facultad para para realizar las modificaciones presupuestales a que haya lugar, el alcalde también tiene la competencia, sin contar con autorización previa del Concejo Municipal, conforme las previsiones de la Ley 80 de 1993 y el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

⁸ Referencia: Expediente D-2107-Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1o. del artículo 41 y el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" -Actor: José María Armenta Fuentes- Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ-sentencia del diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998)

3.1.2 Requisitos de forma

El Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020 cumple los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, que dan cuenta de la voluntad unilateral de la administración, emitida en ejercicio de la función administrativa y que se concreta en los siguientes considerandos del referido acto:

“(…) la presencia en Colombia y en el Departamento de Santander de COVID-19 declarado por la Organización Mundial de la Salud –OMS- como pandemia y que dio origen de (sic) la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y a la calamidad pública tanto en el Departamento de Santander como en el Municipio de Albania – Santander, representa una situación fáctica que amenaza en forma inminente la salud de los habitantes del Municipio de Albania – Santander, que hace necesaria la toma de medidas que le permitan a la entidad territorial atender las necesidades del municipio de manera oportuna, para prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus –COVID 19 en el Municipio de Albania.

Que se hace necesario e impostergable la declaratoria de Urgencia Manifiesta en el municipio de Albania –Santander advirtiendo a los operadores contractuales y profesionales que apoyen los procesos de selección, que estos deben respetar el principio de planeación, evidenciándose en los estudios previos la necesidad y urgencia de atenderla mediante contratación directa, así como las especificaciones técnicas y cantidades de los bienes, servicios u obras que se requieran realizar, conforme los precios del mercado y la idoneidad requerida para el contratista.

Que dada la magnitud de las consecuencias de la pandemia del COVID-19, (...) se hace necesario tomar decisiones que permitan agilizar las acciones encaminadas a prevenir, contener, conjurar y mitigar el impacto en el Municipio de Albania.

Que con el fin de prevenir, contener, conjurar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Albania de manera oportuna, se requiere declarar la urgencia manifiesta, con el fin de adquirir bienes, servicios u obras en el inmediato futuro bajo la modalidad de contratación directa y en el marco de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Albania”.

Así mismo, se advierte que el acto sometido a control inmediato de legalidad fue expedido en el marco de las directrices y potestades establecidas por los **Decretos Legislativos 440 de 20 de marzo de 2020** “Por medio del cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19” y, **461 de 22 de marzo de 2020**, dictados durante el estado de excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, declarado por el Gobierno Nacional mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**; acto publicado en la página web oficial de la entidad territorial, según verificación efectuada por esta Corporación⁹.

⁹ <http://www.albania-santander.gov.co/tema/normatividad>

Finalmente, ha de considerarse que el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020 cumple con los demás requisitos formales de todo acto administrativo, referidos a: encabezado (*“por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Albania –S- y se dictan otras disposiciones”*); número (No ALCALB-SGO-3-2-36-2020); fecha (24 de marzo de 2020); resumen y contenido de las materias reguladas (declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Albania (S), y reorienta recursos en el marco de la emergencia sanitaria, conforme sus considerandos); competencia o referencia expresa de las facultades que se ejercen (artículo 209 y numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia; artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; artículos 3 y 42 de la Ley 80 de 1993, el artículo 7 del Decreto Nacional No.440 de 2020 y el artículo 1° del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020), parte resolutive (según transcripción efectuada en el acápite denominado *“A. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD”*) y firma de quien suscribe (el Alcalde Municipal de Albania –Santander-).

3.2 De los requisitos materiales

3.2.1. Conexidad

a. En relación con la declaratoria de urgencia manifiesta

Para la Sala Plena de esta Corporación, también se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020 por el cual el Alcalde del Municipio de Albania declaró la Urgencia Manifiesta en ese municipio y el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19”*, expedido durante el estado de excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, al verificarse que, guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que lo sustentan, en el presente asunto, principalmente el referido Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, conforme pasa a explicarse:

El Presidente de la República a través del **Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020** declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia (artículo primero), disponiendo que el Gobierno Nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del Decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis (artículo segundo) y que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo (artículo tercero).

En el marco del declarado Estado de Excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, fue expedido el **Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020** por medio del cual: **i)** se dispone la realización, a través medios electrónicos, de audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección garantizando el acceso a los proponentes, control, y a cualquier ciudadano interesado en participar (artículo 1), **ii)** se dispone la realización, a través de medios electrónicos, de audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en artículo de la Ley 1474 de 2011, garantizando el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía (artículo 2), **iii)** se autoriza a las Entidades Estatales, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspender los procedimientos de selección; y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, se dispone que las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas, (artículo 3), **iv)** dispone que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (artículo 4), **v)** se dispone, como mecanismos de agregación de demanda de excepción, que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma (artículo 5), **vi)** dispone que cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal (artículo 6), **vii)** dispone que, “*con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la **urgencia manifiesta** por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios*” (**artículo 7**), **viii)** en relación con la adición y modificación de contratos estatales, consagra que todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor; propósito para el cual, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia; disposición que dispone se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente, señalando expresamente que, una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (artículo 8), **ix)** dispone que, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin

perjuicio de lo establecido en el artículo 6161 del Estatuto Tributario (artículo 9) y **x)** autoriza, durante el término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica, al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993 (artículo 10), **xi)** el Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 (artículo 11).

Ahora bien, para confrontar las anteriores reglas con lo dispuesto en el **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020** se advierte que éste dispuso, en lo pertinente: **i) Declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Albania-Santander para prevenir, contener, conjurar y mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva del presente acto administrativo y sus efectos, y con la finalidad de prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Albania y evitar consecuencias que afecten a la población del Municipio y de esta manera garantizar la salud, salubridad y orden público en el Municipio de Albania, entre otros aspectos** (artículo primero), **ii) Todo proceso de selección que se adelante en el marco de la Urgencia Manifiesta debe adelantarse respetando el principio de planeación, principios de contratación pública aplicables a la contratación directa bajo la modalidad de “Urgencia Manifiesta” y deben estar orientados exclusivamente a prevenir, conjurar y mitigar el impacto de la pandemia de Covid -19 en el Municipio de Albania-Santander, y en los estudios previos debe plasmarse con claridad la necesidad y la inmediatez que se requiere** (artículo segundo), **iii) Ordenar a los operadores contractuales, a los servidores públicos y profesionales contratados que intervienen en los procesos de selección que se adelanten en el marco de la urgencia manifiesta, que observen el cumplimiento del principio de planeación, entre otros relacionados con la contratación del Estado y lineamientos que imparta Colombia Compra Eficiente, y las directrices impartidas mediante Circular Conjunta N° 014 del 1° de junio de 2011 expedida por la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y Procuraduría General de la Nación y Circular No. 06 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Contralor General de la República** (artículo tercero), (...) **v) Ordenar a los servidores públicos que adelanten la etapa precontractual de los contratos que se suscriban con ocasión a la declaratoria de Urgencia Manifiesta, que 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 a la Contraloría Departamental de Santander** (artículo quinto), **vi) el Decreto rige a partir de la fecha de su publicación** (artículo sexto).

En este orden y analizado el contenido del Decreto sometido a control inmediato de legalidad, se advierte que su expedición tiene lugar, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y con observancia de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, sin que se advierta que las órdenes impartidas - con la finalidad de “prevenir, contener, conjurar y mitigar la situación de emergencia causada por la pandemia COVID 19”-, resulten contrarias a las disposiciones que

resultaban aplicables y en que se fundó, guardando relación directa con el Estado de Emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020 y el Decreto Legislativo 440 de 2020; así como respetando los principios de responsabilidad, planeación y publicidad que rigen la contratación celebrada con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta.

Sin embargo y conforme lo manifestó el Ministerio Público en su concepto, el acto sometido a control inmediato de legalidad no fijó el plazo durante el cual se declaraba la urgencia manifiesta, con el fin de que el mismo no se convierta en indefinido en el tiempo, de tal manera que tal medida tenga una vigencia temporal limitada, esto es, por el término estrictamente requerido para superar el hecho que configura la situación excepcional.

Al respecto y, conforme lo ha sostenido la H. Corte Constitucional, el Legislador de excepción puede otorgar un carácter temporal a las normas que se dicten en la Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que *“asegura a las medidas de excepción una restricción temporal y de contera una razonabilidad y proporcionalidad de las medidas, las cuales se destinarán efectivamente en el tiempo a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos”*¹⁰.

Así, en el caso sometido a estudio, se advierte que el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, dispuso en su artículo 11 que, el mismo produce efectos *“durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*, fijando así el Legislador de Excepción una restricción temporal de las medidas adoptadas en aquel Decreto, por lo que ha de entenderse que la declaratoria de urgencia manifiesta declarada en el municipio de Albania – Santander dispuesta en el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020, están limitadas en el tiempo, a la vigencia dispuesta en el Decreto que le sirve de fundamento y que sustenta tal declaratoria, esto es, la dispuesta en el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020.

Por lo anterior, y de satisfacerse el requisito de proporcionalidad que pasa a estudiarse, se entenderá ajustado a derecho el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020, en lo que a la declaratoria de urgencia manifiesta respecta, bajo la condición que, su vigencia tiene lugar, *“durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”* declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 2020.

b. En relación con la facultad de modificar el presupuesto en el marco de la emergencia sanitaria

La Sala Plena encuentra igualmente satisfecho el requisito material de conexidad entre el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020 - por medio del cual, el Alcalde del Municipio de Albania, en su artículo 4 ordenó modificar el presupuesto del municipio, con el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y*

¹⁰ Sentencia C-240/11

Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, al verificarse que tiene sus causas en la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia, Económica y Social declarada en el Decreto 417 de 2020, conforme pasa a explicarse:

Como fue expuesto en forma antecedente, el Presidente de la República a través del **Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020** declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

En el marco del declarado estado de excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, fue expedido el **Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020** por medio del cual, en lo pertinente dispuso: **“Artículo 1.** *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo. **Parágrafo 1.** Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. **Parágrafo 2.** Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política”.*

Al confrontar las anteriores reglas con lo dispuesto en el **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020** se advierte que éste dispuso: **“ARTÍCULO CUARTO:** *Ordenar realizar las modificaciones presupuestales que se requieran para adquirir los bienes, servicios y obras necesarios para prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Albania, en el marco de lo señalado en el tercer inciso del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 y lo establecido en el artículo 1 del Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020. (...) **ARTÍCULO SEXTO:** El Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”*

En este orden y analizado el contenido del Decreto sometido a control inmediato de legalidad, en lo que respecta a la orden de efectuar las modificaciones presupuestales dispuesta en su artículo cuarto, se advierte que su expedición tiene lugar, en el marco de lo señalado *“en el tercer inciso (sic) del artículo 42 de la Ley 80 de 1993¹¹ -declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de*

¹¹ 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.

1998 y en lo establecido en el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 461 del 22 de marzo de 2020, con la finalidad de *“prevenir, contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Albania”*. Por ello, se puede concluir que, resultan conformes con las disposiciones Constitucionales y legales que resultaban aplicables en la materia, guardando relación directa con el Estado de Emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020 y con el Decreto Legislativo 461 de 2020.

No obstante, y al igual cómo fue advertido en el literal anterior, resulta necesario referirse a la temporalidad del acto sometido a control inmediato de legalidad, en lo que respecta a las modificaciones del presupuesto.

Al respecto se observa que, el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 dispuso en su artículo tercero, en relación con la temporalidad de las facultades conferidas por dicho Decreto, dentro de las que se encuentra la facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica (artículo primero), que *“las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la **emergencia sanitaria**”* (Resaltado fuera de texto).

Por lo anterior, ha de endentarse igualmente que, en este aspecto el Legislador de Excepción fijó una restricción temporal de las facultades conferidas en el Decreto 461 de 2020, por lo que ha de entenderse que la modificación del presupuesto dispuesta en el municipio de Albania –Santander a través del Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020 (artículo cuarto) que requiera autorización previa del Concejo Municipal, está limitada en el tiempo, a la vigencia señalada en el Decreto que le sirve de fundamento y que sustenta tal declaratoria, esto es, la dispuesta en el artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

Así las cosas e igualmente, de satisfacerse el requisito de proporcionalidad que pasa a estudiarse, se entenderá ajustado a derecho el Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020, en lo que a la modificación del presupuesto que requiera autorización previa del concejo municipal, bajo la condición que, su vigencia tiene lugar, *“durante el término que dure la emergencia sanitaria”*.

3.2.2. Proporcionalidad

La Sala Plena, también encuentra verificado el requisito de proporcionalidad de las medidas adoptadas por el acto sometido a control inmediato de legalidad para conjurar la crisis causada por el Coronavirus (COVID -19) e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción en el Municipio de Albania –Santander. Lo anterior, considerando que el fin buscado con la expedición del Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020 lo fue precisamente, *“prevenir,*

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.

contener y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus –COVID 19 en el Municipio de Albania”, observándose que las medidas en él dispuestas se tornan idóneas, necesarias y proporcionales con la gravedad que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y especialmente, a la causa que dio origen tanto a la expedición del Decreto Legislativo 440 de 2020, a la que dio origen al Decreto Legislativo 461 de 2020.

Así, nótese que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, en materia de Contratación Estatal, fueron adoptadas por considerarse que resultaba necesario tomarlas con la finalidad de *“prevenir la propagación de la pandemia”,* habiéndose señalado expresamente en su artículo séptimo, en lo que respecta a la urgencia manifiesta para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, que la misma tendrá por objetivo *“prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19”,* siendo con fundamento en tal objetivo que se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Albania –Santander.

Igualmente, la facultad conferida por el Decreto Legislativo 461 de 2020, a los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica, fue dispuesta por considerarse que, resultaba necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, pudieran, entre otras competencias, efectuar modificaciones al presupuesto sin obtener previa autorización de los Concejos Municipales, de tal forma que pudieran disponer eficientemente de los recursos, con el objetivo de atender la emergencia, y contribuir con la adopción de medidas necesarias para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, señalándose expresamente en el artículo primero del Decreto 461 de 2020 que dicha facultad se otorgaba con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Igualmente, en el artículo 3 de dicho Decreto Legislativo se limitó tal facultad por el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

Conforme las consideraciones expuestas, que dan cuenta de la verificación de los requisitos formales y materiales del Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020, en el marco de su control inmediato de legalidad, se evidencia que la declaratoria de urgencia manifiesta y las medidas allí adoptadas, se ajustan a la Constitución y las disposiciones legales en que debían fundarse, bajo la condición que su vigencia, en lo que respecta a la declaratoria de urgencia manifiesta, tiene lugar, ***“durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*** declarado por medio del Decreto 417 de 2020, y en lo que respecta a la modificación del presupuesto dispuesta en su ARTÍCULO CUARTO, tiene lugar, ***“durante el término que dure la emergencia sanitaria”***.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: SE DECLARA ajustado a derecho el **Decreto No ALCALB-SGO-3-2-36-2020 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Albania-Santander “*por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Albania –Santander y se dictan otras disposiciones*”, **bajo la condición que su vigencia, en lo que respecta a la declaratoria de urgencia manifiesta, tiene lugar, “durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”** declarado por medio del Decreto 417 de 2020, y **en lo que respecta a la modificación del presupuesto del municipio dispuesta en su ARTÍCULO CUARTO, tiene lugar, “durante el término que dure la emergencia sanitaria”**, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE la presente providencia por medios electrónicos, y **PUBLÍQUESE** en la página del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Deberá además publicarse esta providencia en el portal web oficial del Municipio de Albania-Santander, lo que estará a cargo de la entidad territorial.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en sesión electrónica ____ /2020.

Original firmado
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada Ponente

Original firmado
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Original firmado
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

Original firmado
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

Original firmado
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado

Original firmado
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado