



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Bucaramanga, junio tres (3) de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
680012333000-2020-00213-00

DEMANDANTE: MUNICIPIO DE RIONEGRO

DEMANDADO: DECRETO No. 33 DE MARZO 23 DE 2020

MEDIO DE CONTROL: INMEDIATO DE LEGALIDAD

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander control de legalidad sobre el Decreto No. 33 del 23 de marzo 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO".

ANTECEDENTES

"Acto sometido a control

"DECRETO No. 033
(Marzo 23 de 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA
EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO (SANTANDER)

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO-SANTANDER

En uso de sus atribuciones legales y, en especial las conferidas por los artículos 49, 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política, las Leyes 80 de 1993, 136 de 1994, 1523 de 2012, 1751 de 2015, el Decreto Nacional 780 de 2016, 440 de 2020, 457 de 2020, las Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y

...
RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Rionegro (Santander), para atender la situación del estado de emergencia económica, social y ecológica derivado de la propagación del COVID-19 declarado mediante Decreto nacional 417 del 17 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas en los considerandos del presente acto administrativo, que demandan las actuaciones inmediatas por parte de la administración Municipal celebrense los contratos necesarios que permitan atender y superar la emergencia derivada de la propagación del COVID-19.

¹ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción".



ARTÍCULO TERCERO: Autorizar a la Secretaría de Hacienda Municipal, para que efectúe los compromisos y traslados presupuestales que se requieran, a fin de garantizar la disponibilidad de recursos para la celebración de los contratos señalados en el artículo 3 del presente acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: Remitir a la Contraloría General de Santander, para lo de su competencia, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, este acto administrativo, así como el expediente contentivo de los antecedentes administrativos y las pruebas de los hechos que sustentan la presente declaratoria de urgencia manifiesta, así como todos los contratos originados y celebrados como consecuencia de ésta."

En el acápite de consideraciones el Alcalde del Municipio de Rionegro precisó:

- El deber de las autoridades de la República de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; y asegurar las obligaciones sociales del Estado y particulares, de conformidad con el artículo 2 de la Carta Política.
- La responsabilidad del Alcalde como jefe de la administración local y Representante Legal del Municipio de "Dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...", conforme lo previsto en los artículos 314 y 315 superiores; siendo la finalidad de la función administrativa estar al servicio de los intereses generales del Estado con sujeción a los principios eficacia, economía, celeridad, etc., para la consecución adecuada de los fines de la Carta Política (art. 209).
- Haberse declarado la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, por el Ministerio de Salud mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por el Municipio de Rionegro por Decreto No. 029 del 16 de marzo de 2020.
- Haberse declarado la calamidad pública por el Municipio de Rionegro mediante Decreto No. 030 del 18 de marzo de 2020.
- Haberse dictado la medida de aislamiento preventivo obligatorio por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, y de su cumplimiento por el ente territorial a través de Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020.
- La Declaratoria de urgencia manifiesta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y la procedencia de la contratación directa cuando se demuestre este evento excepcional conforme el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.
- Haberse autorizado la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión del estado de emergencia para la contratación directa dispuesta por el Presidente de la República por Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020.

Trámite en única instancia

El magistrado sustanciador mediante auto del 30 de marzo de 2020, avocó conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020; corrió traslado a la Procuradora 159 II Delegada para Asuntos Administrativos, para que rindiera concepto; y ordenó pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.



El **Concepto del Ministerio Público**, destacó el cumplimiento de los requisitos de forma habida cuenta que el decreto sub examine fue expedido por funcionario competente con carácter general que reconoce la existencia de una situación excepcional y, no adolece de los presupuestos normativos sustento de la decisión. En cuanto a los requisitos de fondo, indica que la exposición de motivos del Decreto No. 33 de 2020 da cuenta de una situación excepcional (por causa del COVID-19), reconocida por la entidad territorial y por las autoridades del nivel central de la Administración pública, por otros Estados y organizaciones multilaterales, hecho que se compagina de manera directa con lo dispuesto en el numeral segundo del Artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Adicionalmente, que el Decreto Nacional 440 de 2020, da por comprobado el hecho de declarar la urgencia manifiesta por las entidades territoriales para la contratación directa de 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. Por lo anterior, concluye que el acto objeto de control de legalidad (Decreto No. 33 de 2020) no adolece de vicio de legalidad alguno, y en consecuencia solicita se declare ajustado a derecho.

CONSIDERACIONES

Acerca de la Competencia

El Acuerdo núm. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad, que en virtud del art. 151.14 de la Ley 1437 de 2011 y el Art. 185 ibídem, recae en este Tribunal.

Problema Jurídico

¿El Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Rionegro – Santander se ajusta a la normatividad que reglamenta el estado de excepción?

Tesis: Sí.

Solución al Problema Jurídico Planteado

Del Medio de Control Inmediato de Legalidad.



El Honorable Consejo de Estado² ha señalado que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Carta Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. Es así que señala:

“En línea con cuanto se viene señalando, la Constitución Política de 1991, al regular los estados de excepción, dispuso una serie de controles tanto de orden político como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan y hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en los decretos con fuerza de ley proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario; es así cómo el Legislador Estatutario, con fundamento en lo normado por la letra e) del artículo 152 de la Carta Política, estableció, en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 —Estatutaria de los Estados de Excepción—, la figura del control oficioso e “inmediato” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”, en los siguientes términos:

“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”.

Así, el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los derechos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión a la declaratoria del estado de excepción.

En cuanto a los requisitos del control inmediato de legalidad, el Honorable Consejo de Estado³, precisó que:

“(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, sentencia de 5 de marzo de 2012, actor: Gobierno Nacional en contra del Decreto 861 de 2010, Rad. 110010315000-2010-00369-00

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 15 de abril de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00



Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

...

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático.

(...)” (Negritas fuera del texto)

El Estado de emergencia.

El artículo 215 de la Carta Política reglamenta el estado de emergencia. La citada disposición constitucional consagra la declaratoria de este evento extraordinario “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 [guerra exterior] y 213 [conmoción



interior] que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”.

En estos eventos, la norma superior faculta al Presidente, con la firma de todos los ministros, a declarar el estado de emergencia “... por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”, y con fundamento en tal medida, podrá, de igual manera, dictar decretos con fuerza de ley destinados “exclusivamente” a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, decretos que sólo deberán regular materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y en forma transitoria, podrán establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Es otras palabras, deben ser medidas provisionales tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de excepción.

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-386 de 2017, analizando la figura de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, estableció como requisitos materiales de este evento:

- a. Que se trata de una calamidad pública, la cual “se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico”.
- b. Que dicha eventualidad de carácter catastrófico no sea únicamente de carácter grave, “es decir, que tenga entidad propia de alcances e intensidad traumáticos, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico”, sino que también debe ser “imprevista, es decir, diferente a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo”.
- c. Que la calamidad pública no debe ser generada por efectos de una guerra exterior o un estado de conmoción, que es a lo que se ha llamado “presupuesto de identidad”.
- d. Que efectivamente las facultades ordinarias de que las dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos resulten insuficientes y efectivamente desborden la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, que es aquello que específicamente se verifica mediante el denominado juicio de subsidiariedad.



Examen del Decreto objeto control de legalidad

i. Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

a. Que se trate de un acto de contenido general. De la lectura íntegra del Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Rionegro – Santander, se observa que en éste se desarrolla las siguientes medidas: (i) la celebración de los contratos necesarios que permitan atender y superar la emergencia derivada de la propagación del COVID-19, y (ii) Autorizar a la Secretaría de Hacienda Municipal para que efectúe los compromisos y traslados presupuestales que se requieran, a fin de garantizar la disponibilidad de recursos para la celebración de dichos contratos.

De lo anterior, la Sala encuentra que las determinaciones dispuestas por el Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020, se dirigen a todos los residentes del Municipio de Rionegro, toda vez que la contratación directa por la declaratoria de urgencia manifiesta tiene por finalidad atender la propagación de la pandemia COVID-19, que está afectando la salud de las personas residentes en el territorio nacional. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad.

b. Que el acto administrativo general sea expedido en el ejercicio de la función administrativa. El Honorable Consejo de Estado ha definido la función administrativa como “aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”⁴. En el presente caso, dicho concepto jurídico se materializa al advertirse que la Constitución Política de Colombia en su artículo 1º reconoce autonomía a las entidades territoriales, y el artículo 311 define “[a]l municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Por su parte, el artículo 314 ibídem señala que “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...”. A su turno, el artículo 315 superior consagra las funciones del Alcalde, entre las que se resalta: Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de lo Contencioso 10, Consejera Ponente: Sandra Lisseth Ibarra Vélez, sentencia del 11 de mayo de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00



En este orden de ideas, se concluye que el Alcalde del Municipio de Rionegro en ejercicio de la función administrativa, profirió el Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020, en la medida que invocó como sustento jurídico para la expedición del mismo las normas que le reconocen tal facultad constitucional.

c. Que se trate de un acto administrativo general en ejercicio de la función administrativa con la finalidad de desarrollar los decretos legislativos dictados en el estado de emergencia económica, ecológica y social.

Frente al asunto, en reciente pronunciamiento, el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo⁵ precisó el alcance de los actos administrativos emitidos en el marco de emergencia generada por el COVID -19 que pueden ser objeto del control inmediato de legalidad, estimando que deben incluirse todos aquéllos que se deriven del estado de excepción aunque sean fundamentados en normas ordinarias dictados por autoridades administrativas, a efectos de garantizar el derecho a la tutela efectiva. Concluyendo que el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 debe actualizarse atendiendo a la realidad social creada por dicha enfermedad.

Asimismo, el H. Consejo de Estado al estudiar las características esenciales del medio de control de legalidad, determinó que son objeto de este estudio "**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 o para afrontar la emergencia del COVID-19, mientras mantuvieron sus efectos**".

Descendiendo al particular, se observa que el Decreto No. 033 de marzo 23 de 2020 se sustenta en las siguientes disposiciones normativas: **1.** Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declara la emergencia sanitaria en el territorio nacional por causa del COVID-19; **2.** Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, expedida por el Presidente de la República, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; **3.** Ley 80 de 1993, artículo 42 y Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 - artículo 2.2.1.2.1.4; **4.** Decreto No. 440 del 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

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del 15 de abril de 2020, Rad. 11010315000-2020-01006-00. Asunto: rechazo de medio control inmediato de legalidad.



COV/D-19, y **5.** Decretos municipales Nos. 29 y 30 de 2020 que declara la emergencia sanitaria y calamidad pública, respectivamente.

De lo anterior se evidencia que el Decreto No. 33 de 2020 se sustentó en los Decretos Nos. 440 y 457 del 20 y 22 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el Presidente de República para conjurar la emergencia por causa de la propagación de coronavirus COVID-19, concluyéndose, por tanto, que cumple con el presupuesto de desarrollar decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

ii. Análisis del contenido del acto objeto de control.

El Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020 se encuentra compuesto de cinco artículos, de los cuales el último se limita a señalar que el acto administrativo en comento “rige a partir de la fecha de su publicación.”, es decir, establece su vigencia; por consiguiente, sólo los primeros cuatro artículos ameritan un análisis de fondo por parte del Tribunal.

➤ **Artículo 1º.** La declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Rionegro para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica declarada en Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Sobre la conformidad de esta disposición, la Sala advierte que la declaratoria de urgencia manifiesta por parte del Municipio de Rionegro tuvo como sustento el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Presidente de la República a través de Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En la exposición de motivos del Decreto Nacional justifican dicha declaratoria por las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis generada por la propagación del coronavirus COVID-19 que requiere de medidas extraordinarias para dar una respuesta efectiva y ágil a la misma.

De igual manera, el Decreto No. 033 de 2020 en sus consideraciones se refiere ampliamente a la existencia de una situación excepcional –propagación de la pandemia COVID-19-, reconocida por las diferentes autoridades del territorio nacional así como por organismos internacionales de salud, que exige acciones con carácter apremiante e inmediato para contener los efectos de tal enfermedad a nivel local.

Los supuestos fácticos que permiten la declaratoria de emergencia se encuentran expresamente definidos por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, a saber: (i) cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la



ejecución de obras en el inmediato futuro; (ii) **cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; (iii) cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediata, y (iv) en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

Bajo este escenario, la Sala Plena encuentra que la declaratoria de urgencia manifiesta contenida en el Decreto No. 033 de 2020 es armónica con la normatividad que reglamenta la materia, al motivarse la procedencia de la medida en el estado de emergencia por causa de la propagación de la pandemia del COVID-19 en todo el territorio nacional.

- **Artículo 2°.** La celebración de contratos necesarios que permitan atender y superar la emergencia derivada de la propagación del COVID-19.

Para decidir sobre la legalidad del citado artículo del Decreto No. 033 de 2020 es indispensable tener en cuenta que dentro de las medidas adoptadas por el Presidente de la República mediante Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020⁶, se estableció la siguiente:

“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.”

La disposición objeto de control no hace cosa distinta que dar cumplimiento a la medida de contratación directa dispuesta en el Decreto 440 de 2020. De manera que, y atendiendo a la filosofía del Decreto Nacional, se dispone la celebración de contratos necesarios que permitan afrontar la emergencia derivada de la propagación del COVID-19 en el Municipio de Rionegro – Santander.

⁶ “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”



La anterior medida constituye una excepción al normal desarrollo del ejercicio de la contratación prevista en la Ley 80 de 1993, toda vez que permite que la entidad estatal pueda contratar directamente para el suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución obras. Empero, tal situación no resulta contraria al ordenamiento jurídico interno, en tanto que la citada ley contempla la posibilidad de no acudir a los procedimientos de selección cuando se acrediten situaciones que pueden catalogarse como urgencia manifiesta, entre otros razones, como consecuencia de un estado de excepción; razón por la cual, en estos eventos extraordinarios no se exige la observancia de los parámetros de contratación fijados en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, el H. Consejo de Estado⁷ señaló:

“En cuanto a otro mecanismo de excepción para la contratación en momentos de emergencia, se encuentra la figura de la **urgencia manifiesta**, contenida en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y **que determina que cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción** o cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad, que demanden actuaciones inmediatas y en general cuando se trate de situaciones que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos, se podrán celebrar contratos, previa la declaratoria de la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado, los cuales estarán sujetos al control posterior por parte del ente encargado del control fiscal que corresponda.” (Negrillas fuera del texto)

Ahora, el Tribunal encuentra que si bien el artículo 2 del Decreto No. 033 de 2020 no señala el término de duración de la medida, se hace evidente, de conformidad con la exposición de motivos de este acto administrativo y de la redacción de la misma disposición, que la contratación autorizada estará vigente por el tiempo necesario para superar la crisis acaecida por la propagación de la pandemia COVID-19; es decir, mientras se superan los efectos de las circunstancias excepcionales que desencadenaron la emergencia; cumpliendo así con el principio de temporalidad, el cual, como ha sostenido la Honorable Corte Constitucional “... apunta a que toda medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación”⁸.

Finalmente, el Tribunal advierte que la medida adoptada por el Municipio de Rionegro por Decreto No. 033 de 2020, está directamente orientada a conjurar las causas que dieron origen

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, sentencia del 5 de febrero de 2013, actor Presidencia de la República contra el Decreto 2955 de 2011, radicado 1101-03-15-000-2011-01125-01

⁸ Sentencia C-226 de 2011



a la declaratoria del estado de emergencia a nivel nacional. En efecto, la contratación directa para la obtención de bienes y servicios, y ejecución de obras tiene clara relación con la situación excepcional propiciada por la propagación de la pandemia coronavirus – COVID-19, cuya finalidad se dirige exclusivamente a superar los efectos de esta crisis, que afecta notoriamente la vida y salud de las personas como se reconoció por las autoridades internacionales en la materia, según se lee de los considerandos del decreto objeto de control.

➤ **Artículo 3º.** La autorización a la Secretaría de Hacienda Municipal para que efectúe los compromisos y traslados presupuestales para garantizar la disponibilidad de recursos para la celebración de los contratos para el cumplimiento de la medida contenida en el artículo 2.

Para el examen de esta disposición del decreto objeto de revisión, previamente se expone lo siguiente:

El artículo 7 del Decreto 440 de 2020 estableció que las actuaciones contractuales adelantadas por las entidades estatales con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente. En este punto, el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, determinó que “Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.

El citado párrafo fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-772 de 1998, bajo el entendimiento que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha disposición se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

Bajo este lineamiento, la medida dispuesta en el artículo 3 objeto de examen tiene una relación directa con el estado de emergencia, y es necesaria, al permitir agilizar el flujo de recursos para adelantar las actividades contractuales cuyo objeto social se orienta a atender la situación excepcional; advirtiéndose que la medida condiciona la destinación y manejo de los recursos para conjurar la crisis actual derivada de la pandemia COVID-19, y no otro evento ajeno a tal circunstancia extraordinaria. En consecuencia, es una medida proporcional y necesaria, pues permite la contratación de manera ágil para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos ante la inexistencia de instrumentos y medios actualmente para afrontarla.

➤ **Artículo 4º. El Control de la contratación celebrada en estado de urgencia manifiesta.** Esta medida se acoge a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, siendo un procedimiento de control por parte de la Contraloría General de la República



respecto del acto administrativo que declara la urgencia manifiesta como consecuencia del estado de excepción, así como los contratos originados de este evento extraordinario.

Por las razones expuestas, el Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020 se ajusta a derecho, toda vez que las medidas allí adoptadas tienen relación directa y específica con el estado de excepción.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

Primero. DECLARAR que el Decreto No. 033 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Rionegro – Santander se encuentra ajustado a derecho, por las razones expuestas en este proveído.

Segundo. NOTIFICAR el presente fallo por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Parágrafo. El Municipio de Rionegro deberá publicar la presente decisión en su portal web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 12/ 2020.

Original Aprobado
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado Ponente

Original Aprobado
CLAUDIA PATRICIA ARCE PEÑUELA
Magistrada

Original Aprobado
JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado

Original Aprobado
MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO
Magistrado

Salvamento de Voto
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

Original Aprobado
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado