



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**MAGISTRADO PONENTE: RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

Bucaramanga, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>MUNICIPIO DE CONTRATACIÓN</b>
<b>ACTO OBJETO DE CONTROL:</b>	<b>DECRETO N° 025 DE 2020</b>
<b>RADICADO</b>	<b>680012333000-2020-00357-00</b>
<b>Dirección de notificaciones:</b>	<b>alcaldia@contratacion-santander.gov.co</b>

Ingresa al Despacho el expediente de la referencia con el fin de proferir sentencia dentro del medio de control inmediato de legalidad previsto en el art. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, previos los siguientes

### **I. ANTECEDENTES**

El art. 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los arts. 212 (guerra exterior), y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “estatutaria de los Estados de Excepción”. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*”.

La Alcaldesa del Municipio de Contratación expidió el Decreto No. 025 del 25 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CONTRATACIÓN SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”.

De conformidad con la mecánica constitucional y legal, las medidas “*de carácter general 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*”. (Art. 136 Ley 1437 de 2011).

### **II. TRAMITE DEL CONTROL INMEDIATO**

El día 27 de abril 2020 se presentó ante la Secretaría de este Tribunal, por parte de la Alcaldía Municipal de Contratación para efectos del control inmediato de legalidad, copia del Decreto No. 025 del 25 de marzo de 2020, siendo repartido al Despacho Ponente el mismo día para sustanciar el trámite respectivo.

En la misma fecha, se profirió auto que avocó el conocimiento del presente medio de control mediante el cual se dispuso 1) fijar un aviso a través de la Secretaría de la Corporación por el término de 10 días anunciando la existencia del proceso, 2) publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 3) invitar a las personas interesadas para presentar su concepto acerca de los puntos relevantes, 4) solicitar a la



Alcaldía de Contratación los antecedentes administrativos del decreto y 5), correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto.

### III. EL ACTO OBJETO DE CONTROL

Corresponde al Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Contratación “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE CONTRATACIÓN SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

*ARTICULO PRIMERO: DECLÁRESE LA URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de Contratación (Santander), para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la calamidad presentada consistente en el Incendio forestal vereda José Antonio Galán, Sector la San Juanera, el cual no solo está destruyendo flora y fauna en el sector y generando la contaminación del ambiente propia de estos eventos, sino que además amenaza con afectar seriamente el sistema de captación y conducción del agua que abastece la PTAP del acueducto municipal, lo cual acentuara y hará mucho más gravosos los efectos que está generando la pandemia por el COVID-19, al estar las familias con restricción obligatoria en sus hogares y correrse a raíz de esta situación el riesgo del desabastecimiento del servicio público domiciliario de agua potable, conforme a la parte motiva del presente acto, y así prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

*ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de la presente Declaratoria de urgencia manifiesta, y dadas las circunstancias específicas expuestas anteriormente, las cuales que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, se celebrara los actos y contratos que tengan la finalidad la adquisición de los elementos a que hace referencia los considerandos del presente declaratoria, para conjurar y controlar de la manera más pronta y definitiva posible, el incendio forestal presentado, evitando que la situación de desabastecimiento de agua al sistema de acueducto local se agudice y que se acentúen y hagan mucho más gravosos los efectos que está generando la pandemia por el COVID-19.*

*PARAGRAFO: Para estos efectos, se hará uso de las atribuciones que se tienen según la ley 80 de 1993 Art 42, ley 1150 de 2007, sus decretos reglamentarios, las orientaciones y directrices dadas por Colombia Compra Eficiente y la jurisprudencia nacional.*

*ARTICULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda, los movimientos y ajustes presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de emergencia a que refiere los términos del presente decreto y soportado además en la emergencia sanitaria y la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretados por el Gobierno Nacional y departamental y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.*

*ARTÍCULO CUARTO: De los documentos contentivos de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.*



Los considerandos del Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020, incluyen: i) los artículos 2, 49, 95 y 209 de la Constitución Política, ii) la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional declarada por la OMS con ocasión del COVID-19, iii) el Decreto 417 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, iv) el Decreto 440 de 2020 expedido por el Presidente de la República, v) el Decreto 192 del 13 de marzo de 2020 del Departamento de Santander que decretó la emergencia sanitaria en el territorio departamental, así como los actos que a nivel local ha expedido por la Alcaldesa Municipal de Contratación para acatar las disposiciones nacionales y departamentales relacionadas con la situación de emergencia o calamidad y crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, se destaca la situación particular que a raíz del intenso verano ha presentado escases y desabastecimiento de agua en los siguientes términos:

*Que esta situación de racionamiento y escases del agua a raíz del verano y el desabastecimiento de los caudales alimentadores de la captación y PATAP municipal, dentro del estado de excepción y emergencia sanitaria, justifica por sí solo, hacer uso de la figura de la urgencia manifiesta con el fin de proceder a la contratación directa de suministros, servicios y obras dirigidos a garantizar por un lado la continuidad del servicio de agua y por otra, prevenir y mitigar los efectos que el COVID-19 está generando, pues las familias están resguardadas en su casas de manera continua y hasta el próximo 13 de abril de 2020, sin saber si dicha medida haya de ser prorrogada.*

*Que si en condiciones normales, por mandato legal se debe garantizar la continuidad en el suministro de agua potable a los usuarios, con mucha mayor razón se impone el garantizar este abastecimiento en una situación de crisis como la que estamos viviendo, en donde las familias están obligados a permanecer en sus casas todo el día y durante varios días, resguardados con todos los miembros.-*

*Que no podemos a la amenaza que por sí solo genera el COVID-19, sumarle los riesgos que implicaría una situación de insalubridad adicional a causa de la escases o desabastecimiento de agua.*

*Que por si fuera poco la situación anterior, desde hace no más de 36 horas, desde la noche del lunes 23 de Marzo inmediatamente anterior, se presentó un incendio forestal en la Vereda José Antonio Galán, Sector la San Juanera, el cual amenaza no solo con destruir la fauna y flora existente en el sector y está generando contaminación ambiental, sino que además está afectando y amenaza con destruir la red de conducción de agua desde la captación y hasta la PTAP y con continuar indefinidamente, pues aun no inician las épocas de lluvia que contribuirían naturalmente a apagar el fuero y controlar la emergencia.-*

*Que a la fecha de expedición del presente decreto, con el apoyo de organismos de socorro y voluntariado se está procurando conjurar la crisis una vez la misma se presentó, para lo cual se requiere y requerirá de diferentes tipos de suministros, dotaciones, elementos, implementos, combustibles, movilizaciones y transportes, herramientas, hidratación, raciones, comunicaciones etc., y se ha podido también ya, hasta donde las llamas, el humo y el calor lo han permitido, identificar el riesgo grande de daños en el sistema o red de conducción del agua, la cual está siendo afectada por las altas temperaturas que generan las llamas y la conflagración en general.*

Por lo anterior, previo a continuar con el análisis de fondo dentro del control inmediato de legalidad, conviene determinar si se encuentran satisfechos los requisitos generales de



procedencia del mismo, específicamente el que refiere a la conexidad material del acto con los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Se hace énfasis en este aspecto porque la declaratoria de urgencia manifiesta es una figura de la cual pueden hacer uso las autoridades en los eventos previstos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, sin que necesariamente exista un estado de excepción; y aunque uno de los supuestos que la justifica es, precisamente, las “situaciones relacionadas con los estados de excepción”, éste aspecto adquiere relevancia para efectos del medio de control que aquí se estudia en la medida que el mismo procede si se trata de un acto de contenido general dictado en ejercicio de función administrativa y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

### **REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” establece que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>2</sup> ha precisado como presupuestos de procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad, los siguientes: 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 el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”.

#### **a) Que se trate de un acto de contenido general.**

Al revisar el contenido del decreto objeto de control, se observa que en él se desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: **i)** declarar la urgencia manifiesta con el propósito de atender la calamidad derivada del incendio forestal en la vereda José Antonio Galán; **ii)** celebrar los contratos necesarios que permitan controlar el incendio forestal presentado y evitar que la situación de desabastecimiento de agua se agudice, **iii)** realizar los traslados presupuestales dentro del presupuesto de la entidad para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia.

De lo expuesto se concluye que las determinaciones adoptadas en el Decreto 025 de 2020 de la Alcaldía Municipal de Contratación son de carácter general, y obligan de manera abstracta e impersonal a los administrados, por lo que se encuentra satisfecho este primer requisito.

#### **b) Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

La Alcaldesa del Municipio de Contratación expidió el Decreto 025 de 2020 en su calidad máxima de autoridad administrativa en consideración a las facultades de los alcaldes mencionadas en el art. 315 de la Constitución Política de Colombia que señala: “Art. 315. Son atribuciones del alcalde: (...). 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; (...), así



como lo dispuesto en el numeral 9: (...) *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*

Se colige que la Alcaldesa Municipal de Contratación actuó en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa cuenta con facultades para la expedición de actos administrativos tendientes a dirigir la acción administrativa en el municipio, y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto, conforme a lo reseñado en la norma superior. En consecuencia, se cumple con este segundo requisito de procedencia para el acto objeto de control.

**c) Que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de función administrativa y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Al efectuar la revisión de los considerandos del acto objeto de control, se encuentra que el mismo se fundamenta, principalmente, en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que consagra la declaratoria de urgencia manifiesta para garantizar la continuidad del servicio, el suministro de bienes o la ejecución de obras.

Es importante resaltar que la norma, trae tres causales para proceder a la declaratoria de esta situación:

1. Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.
2. Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demandan actuaciones inmediatas.
3. Cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección.

Lo anterior, adquiere relevancia porque, como se vio, la declaratoria de urgencia manifiesta para efectos de contratación pública no va ligada exclusivamente a situaciones relacionadas con los estados de excepción, por lo que resulta pertinente verificar que la misma esté relacionada con esta coyuntura particular, para que pueda ser objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción en los términos del artículo 136 del CPACA.

Así las cosas, este Despacho considera que a pesar de que en el acto objeto de control se tuvo como fundamento el Decreto 417 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y en el Decreto 440 por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión de dicho estado de emergencia, lo cierto es que la situación que fundamenta la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Contratación no está relacionada directamente con la pandemia generada por el COVID-19 –que a su vez es el principal sustento fáctico de los decretos de orden nacional- sino con una calamidad de orden local, como lo es el incendio forestal que ocurrió en el mes de marzo en el Municipio.

En este punto, es importante resaltar que en el Decreto 440 del 2020, el Presidente de la República determinó explícitamente que los hechos que dan lugar a la urgencia manifiesta se entienden comprobados con el fin de celebrar directamente contratos dirigidos a prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia generada por el COVID-19. Dispone el artículo 7 de la norma:

*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.*

Contrastado lo anterior con los considerandos del acto objeto de control, el Despacho verifica que aunque en el Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020 se invocaron los decretos que declararon el estado de excepción, su texto es claro al señalar que la declaratoria de la urgencia manifiesta y las demás medidas de orden contractual pretenden conjurar los efectos del incendio forestal presentado en la vereda José Antonio Galán que amenazó con afectar el sistema de captación y conducción de agua que abastece la PTAP del acueducto municipal y mitigar los daños causados por el mismo a la red de conducción de agua ante la necesidad de abastecimiento de agua potable a los habitantes del Municipio, que se encontraban en confinamiento obligatorio.

Entonces, este Despacho considera que el acto objeto de control no fue expedido para desarrollar uno o alguno de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado emergencia social y económica declarados por el Gobierno Nacional en los que se reseñan las circunstancias extraordinarias de la crisis generada por la propagación del coronavirus COVID-19 que requiere la adopción de medidas urgentes, razonables y eficaces con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, sino, se insiste, obedece una actuación administrativa ordinaria tendiente a conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad como lo es el incendio forestal presentado en la vereda José Antonio Galán que amenazó con afectar el sistema de captación y conducción de agua que abastece la PTAP del acueducto municipal.

Por las anteriores razones, se concluye, que no resulta procedente el Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Contratación, debido a que no desarrolla uno o más de los decretos legislativos expedidos con ocasión a la declaratoria de emergencia, tal como lo establecen los Arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, se hace la precisión que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada respecto del medio de control que resultare procedente contra el referido acto administrativo, en la medida que la jurisprudencia ha advertido que el acto puede ser objeto de ulteriores juicios de legalidad *esos casos, promovidos por parte interesada en relación a problemas jurídicos que no fueron abordados en el control oficioso de legalidad*<sup>1</sup>.

Conforme a lo expuesto, se dejará sin efectos el auto de fecha 27 de abril de 2020 y en su lugar no se avocará el conocimiento del Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Contratación, por resultar improcedente debido a que no es objeto de control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER,

---

<sup>1</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias de 7 de febrero de 2000, Exp. CA-033; de 20 de octubre de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00; de 5 de marzo de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 y de 8 de julio de 2014, Exp. 11001-03-15-000-2011-01127-00.



## RESUELVE:

**PRIMERO. DEJAR** sin efectos el auto de fecha 27 de abril de 2020, y en su lugar, NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Contratación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Por la Secretaria del Tribunal, **ORDENAR** la notificación de esta decisión a la Alcaldía Municipal de Contratación y a la Procuradora 159 Judicial II para Asuntos Administrativos adscrita a este Despacho. Así mismo, se ordena a la Alcaldía Municipal de Contratación realizar la publicación de la presente providencia en su portal web.

**TERCERO. PUBLÍQUESE** esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

**CUARTO.** Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Justicia XXI.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
Magistrado