



República de Colombia
Rama Judicial
Tribunal Administrativo del Tolima
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020).

Referencia N°:	CA-00006
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite:	ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES
Actos Administrativos:	Decreto N°. 048 del 24 de marzo de 2020.
Asunto:	Declaratoria Urgencia Manifiesta- COVID-19.

I- ASUNTO

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

II- ANTECEDENTES

EL MUNICIPIO DE FLANDES - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial - Reparto copia del acto administrativo contenido en el Decreto N°. 048 del 24 de marzo de 2020, a fin de ser asignados al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

1. Acto sometido a control:

Se trata del Decreto N°. 048 del 24 de marzo de 2020 que dispone lo siguiente:

**DECRETO N°. 048 de 2020
(24 DE MARZO)**

"POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR LAS SITUACIONES EXCEPCIONALES PRODUCTO DE LA EPIDEMIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Alcalde Municipal de Flandes, Tolima, en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 2012, artículo 42 de la Ley 80 da 1993, y

CONSIDERANDO

Que al amparo del artículo 2 de Constitución Política, son fines del Estado «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida,

honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que el artículo 48 superior consagra que a Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 49° ibídem clasifica la Salud como un servicio público a cargo del Estado, quien debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de salud.

Que el artículo 95 numeral 2° ibídem establece: "La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)"

Que el artículo 209 ibídem establece que "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, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento los fines del Estado".

Que el artículo 288 de la misma Carta señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Que el numeral 9° del artículo 10 de la Ley 99 de 1993, establece que la prevención de desastres será materia interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

Que la Organización Mundial de la Salud informó la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave causada por un nuevo Coronavirus (SARS-00V-2) en Wuhan, China, desde la última semana de diciembre de 2019 y desde el 30 de enero de 2020 la OMS generó la alerta Mundial informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

Que el Covid-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII). Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado 11 de marzo que el brote de Covid-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.

Que, el pasado 12 de marzo de 2020, se realizó el Consejo Departamental extraordinario ampliado para la Gestión de Riesgo de Desastres, en el que se adoptaron medidas de prevención, autoprotección y cuidado colectivo frente al Virus, con el propósito de minimizar el riesgo de contagio en el Departamento del Tolima, declarándose la alerta amarilla para la materialización de estrategias para la prevención y atención del contagio del COVID-19. Como consecuencia, el Departamento del Tolima, emitió la Circular No. 008 del 13 de marzo de 2020.

Que, el Ministerio de Trabajo emitió Memorando amparado en la Circular 0018 del 10 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual, se disponen ciertas medidas preventivas de contención del COVID-19.

Que, con todo ello, se tiene que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-00V) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRASCoV). El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano. Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar), y en los casos más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte. Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio nacional y ahora departamental, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y

como la información disponible sobre el COZ D-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.

Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución No. 380 de marzo 10 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa de COVID-19.

Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante Circular No. 071 del 11 de marzo de 2020, declaró la ALERTA AMARILLA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención y mitigación para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas de nivel 1, II y III de complejidad de todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios de salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.

Que la misma Gobernación del Tolima, mediante Decreto No. 0293 del 17 de marzo de 2020 declaró una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima, en razón a la situación generada por la presencia del COVID-19.

Que el 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud confirmó dos casos de COVID-19 en el Departamento del Tolima.

Que, para afrontar la emergencia el Municipio de Flandes, Tolima, deberá contar con las herramientas, insumos y demás aspectos relacionados con salud suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como miembros de la comunidad en general, y equipos biomédicos y elementos de protección personal, sin perjuicio de los apoyos de alimentación que deban destinarse a población vulnerable para evitar la propagación del virus.

Que la declaración de una urgencia manifiesta es del todo un evento que origina la utilización de la modalidad de contratación directa de manera restrictiva, exigiendo su respectiva justificación y declaratoria mediante un acto administrativo debidamente motivado, contentivo de los argumentos técnicos y jurídicos que la justifiquen.

Que corresponde a los Alcaldes Municipales ejercer sus funciones con plena obediencia a la Constitución y la ley, principalmente las funciones consagradas en el artículo 315 numerales 1, 3 y 9 y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Que la Circular Conjunta 014 del 1 de junio de 2011, suscrita por la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual "Actuando en el marco de sus competencias constitucionales y legales, de forma coordinada para el cumplimiento de los fines de Estado, en los parámetros del artículo 209 de la Constitución Política, instan a los jefes o representantes legales y a los ordenadores del gasto de las entidades públicas, a nivel nacional, a revisar los temas que se exponen a continuación, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa", determinó, en relación con la declaratoria de Urgencia Manifiesta, textualmente lo siguiente:

"URGENCIA MANIFIESTA.

"1. Concepto:

"Teniendo en cuenta lo señalado por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, Para aplicar esta causal, el operador jurídico debe realizar un estudio de los hechos o circunstancias que se presentan, considerando, entre otros, los siguientes elementos de análisis:

"- Continua prestación del servicio:

"Este concepto fue analizado por la Corte Constitucional en su sentencia T-618/00, de 29 de mayo de 2000, Magistrado Ponente, ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, en los siguientes términos:

"El principio de eficiencia implica la continuidad del servicio. Uno de los principios característicos del servicio público es la eficiencia y, específicamente este principio también lo es de la seguridad social. Dentro de la eficiencia esta la continuidad en el servicio, es decir que no debe interrumpirse la prestación salvo cuando exista una causal legal que se ajusta a los principios constitucionales. En la sentencia SU-562/99 expresamente se dijo sobre eficiencia y continuidad: "Uno de los principios característicos del servicio público es el de la eficiencia.

"Dentro de la eficiencia ésta la continuidad en el servicio, porque debe prestarse sin interrupción. Marienhoff dice que "La continuidad contribuye a la eficiencia de la prestación, pues sólo así ésta será oportuna". Y, a renglón seguido repite: "... resulta claro que el que presta o realiza el

servicio no debe efectuar acto alguno, que pueda comprometer no solo la eficacia de aquél, sino su continuidad" Y, luego resume su argumentación al respecto de la siguiente forma: "...la continuidad integra el sistema jurídico o status" del servicio público, todo aquello que atente contra dicho sistema jurídico, o contra dicho "status" ha de tenerse por "ajurídico" o contrario a derecho, sin que para esto se requiera una norma que expresamente lo establezca, pues ello es de "principio" en esta materia.

«- El inmediato futuro o el concepto temporal para establecer la urgencia de la actuación:

«La procuraduría General de la Nación, a través de sus fallos disciplinarios ha analizado la connotación temporal de la declaratoria de urgencia manifiesta, es decir, lo que implica que la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación deba resolverse de forma inmediata o en el inmediato futuro, impidiendo que se desarrolle la convocatoria pública correspondiente.

«Es así como la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en el Fallo de Segunda Instancia de 22 de septiembre de 2005, Expediente 161-02564, señaló lo siguiente:

«Si un hecho es de urgencia manifiesta se impone su atención inmediata, prevalece su solución con el fin de proteger el interés público, la sociedad que es o pueda ser afectada por el mismo, pues lo importante desde el punto de vista de los fines del Estado a los cuales sirve la contratación como instrumento jurídico, es la protección de la comunidad y el logro de la atención de los servicios y funciones que a las entidades estatales les corresponde legalmente cumplir. Ello justifica y hace necesaria la urgencia manifiesta.

"Para la declaratoria de la urgencia manifiesta es necesaria la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el art. 42, y aunque puede decirse que esa norma no exige que ella sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes. La prestación de servicios o la ejecución de obras. También basta para decretar la urgencia con que se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, así como situaciones excepcionales de calamidad o de fuerza mayor o de desastre que demanden actuaciones inmediatas; o bien situaciones similares a las anteriores que imposibiliten acudir a los procedimientos de licitación o concurso públicos, pero en todas se exige que la contratación de las soluciones correspondientes sea inmediata. (Se destaca).

"Es así como, la norma autoriza la contratación directa de estos objetos, previa la declaratoria de urgencia correspondiente. La posibilidad de prever es secundaria y no es un requerimiento legal, pues debiera destacarse la utilización de la figura por esa razón, sería necesario dejar que ocurriera la parálisis del servicio o el desastre correspondiente, simplemente porque la situación se veía venir, sacrificando los intereses generales por causa de la inactividad reprochable de los servidores que no tomaron las medidas oportunamente, cuando por primera vez la situación se vio anunciada (...).

"Por supuesto, si la autoridad administrativa se encuentra ante la inminente ocurrencia o la presentación efectiva del riesgo que, aunque obedece a una situación previsible, demanda una actuación inmediata para evitar graves daños al interés general, conforme a los hechos objetivamente señalados por el art. 42 de la Ley 80, es procedente la declaratoria de urgencia y la actuación excepcional de contratación por la vía de la selección directa del contratista. En este sentido., vale decir, del servidor se predice el deber de actuar para evitar la ocurrencia inmediata del riesgo o para disminuir la extensión de sus efectos dañinos una vez ocurrido. (...)"

Que mediante Circular No. 006 del 19 de Marzo el 2020 del Contralor General de la República reconoció la grave situación que aqueja el país con ocasión al COVID-19, los grandes esfuerzos realizados para su contención, así como las dificultades diarias a las que se ven expuestos los gerentes públicos por los múltiples retos que implica, por lo tanto, precisó que "los alienta a utilizar todos los medios legales permitidos para superar adecuadamente esta contingencia".

En este orden la citada Circular No. 006 del 19 de Marzo el 2020 señala que "(...) se hacen las siguientes recomendaciones a los representantes le gafas y a los ordenador del gasto de las entidades públicas, frente el cumplimiento de las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta, teniendo en cuenta la excepcionalidad del problema de salud pública que afronte el país", señalando así que se debe "verificar que los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria urgencia manifiesta, se adecúen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 (artículo 42) y se relacionan en forma directa con la declaratoria de calamidad pública o mitigación de los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus CODIV 19".

En el multicitado documento, refirió además que se debería "confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general", instando así las entidades públicas a "Declarar la urgencia manifiesta mediante acto administrativo

correspondiente, deberá ser suscrito por el ordenador del gasto o el Representante Legal. (Se destaca)

Que por disposición del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, una vez celebrados los contratos originados en In urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviarán a la Contraloría Departamental del Tolima para que ejerza el control fiscal correspondiente, todo ello de acuerdo con las directrices impartidas mediante Circular No. 006 del 19 de Marzo el 2020 del Contralor General de la República.

Que el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, indica que 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, de ser necesario, en el menor tiempo posible.

Que mediante Decreto Nacional 440 de 2020, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID- 19, determinando en el artículo 7° que se entiende comprobado el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales.

Que por tal motivo, con la declaratoria de urgencia manifiesta, se hace necesario tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Municipal para minimizar los efectos negativos en la salud de los habitantes del municipio, con ocasión a la propagación y potenciales contagios del coronavirus (COVID- 19).

Que, en procura del interés general y salvaguarda de la salud pública, así como en mérito de lo aquí expuesto, el alcalde Municipal de Flandes, Tolima,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR la situación de URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Flandes, Tolima, para conjurar las situaciones excepcionales producto de la calamidad pública con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19, de conformidad con lo expuesto en la parte emotiva de este acto y a efectos de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

PARÁGRAFO: Como consecuencia de esta declaración, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación, hospitalaria, ayudas alimenticias, nutricionales y demás objetos contractuales pertinentes, mediante la contratación de los bienes, obras y servicios necesarios, a que haya lugar para tales efectos.

ARTÍCULO SEGUNDO. ORDENAR a las diferentes Secretarías de Despacho y Direcciones de la Administración Municipal, para que los documentos que soportan los contratos que en virtud de esta urgencia se celebren, sean remitidos, dentro del término legal, a la Contraloría Departamental del Torna, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

ARTÍCULO TERCERO. COMUNICAR el contenido del presente acto al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Contraloría Departamental del Tolima.

ARTÍCULO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición.

Dada en el Municipio de Flandes, Tolima, a los Veinticuatro (24) días de Marzo de Dos Mil Veinte (2020)."

2.- Actuación procesal surtida.

Mediante auto del 27 de marzo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a

presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo.

Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites administrativos que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, el asunto debió remitirse al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

3.- Conceptos

3.1. Ministerio del Interior.

Señaló que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 del 22 de marzo de 2020 disponiendo en su artículo 7° que, con ocasión de la declaratoria del 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.

Así en atención a los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el decreto objeto de consulta, considera que se encuadra dentro de las referidas causales, por lo que el Ministerio conceptúa como jurídicamente viable.

3.2. Ministerio Público.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Procurador 26 Judicial II Administrativo rindió su concepto realizando un análisis juicioso de la legalidad de los actos analizados.

Consideró que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario analizar la procedencia del medio de control, y aspectos como *i)* el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, *ii)* la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, *iii)* el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas, y *iv)* la conformidad con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, lo cual a juicio de la agencia fiscal cumplen los actos objeto de análisis .

Así, el Ministerio Público solicitó declarar que el Decreto N°. 048 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Flandes, se encuentra ajustado a derecho, salvo unos apartes que solicita declarar nulos.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1.- Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en primera instancia del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de los actos administrativos 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.

Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del CPACA.

En el caso particular, el decreto número 048 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde Municipal de Flandes, con fundamento en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y su desarrollo, en especial el Decreto 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 COVID-19*”.

Se trata, pues, de un decreto de carácter general municipal, que desarrolla un decreto legislativo y que, por ende, es pasible del control inmediato de legalidad.

2. El Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley a fin de 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.

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 decretos expedidos tanto por el Gobierno Nacional como por las entidades territoriales, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

“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.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:¹

- a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

- b) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control judicial correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto del Gobierno Nacional que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.
- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho², que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos y contra todos, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y por lo mismo no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

Observado lo anterior, *ab initio*, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine el procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena de nuestro Órgano de Cierre reiteradamente ha venido dejando claro, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

Así las cosas, debe dejarse claro que el acto administrativo que aquí se examina puede demandarse en acción de nulidad posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el

² Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

trámite del control inmediato de legalidad. Lo anterior, porque si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

3. Examen de Legalidad – Decreto N°. 048 del 24 de marzo de 2020.

No desconoce la Sala que las atribuciones de los alcaldes se encuentran inmersas, entre otras disposiciones, en el artículo 315 Superior nums 1 y 2, éste último, relacionado con la atribución de “2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.*”, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es función de los alcaldes: “b) *En relación con el orden público:*”... e) *Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen*”, 12 del artículo 12 de la Ley 1523 de 2012³, según el cual los Gobernadores y Alcaldes, son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”, 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” que prescribe la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad”, sin que el ejercicio de ese marco competencial esté inexorablemente precedido de un decreto legislativo proferido por el Gobierno Nacional al amparo de un estado de excepción, pues dichas atribuciones pueden ser ejercidas en estado de normalidad o anormalidad institucional, sin que por una u otra circunstancia se les pueda despojar de su naturaleza administrativa.

Sin embargo, si la Constitución ha diseñado el mecanismo pertinente para otorgar al Gobierno las herramientas necesarias para hacer frente a aquellas situaciones de crisis respecto de las cuales los mecanismos ordinarios suministrados por el poder de policía resulten ineficaces, no podría llegarse a la absurda conclusión que una vez decretado el estado de emergencia, los decretos que profiera el ejecutivo para desarrollar ese estado de excepción tengan una naturaleza jurídica distinta al decreto legislativo que la declara, con el peregrino argumento que la expedición de los mismos obedece a sus atribuciones como suprema autoridad administrativa.

En el caso que nos ocupa, el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, prevé un control de legalidad inmediato a cargo de los tribunales administrativos respecto de las medidas de carácter general que sean dictadas por gobernadores y alcaldes en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Por consiguiente, en opinión de la Sala, para interpretar la precitada disposición, debe recurrirse al criterio hermenéutico “*del efecto útil de las normas*” según el cual debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias.

Según este principio, en caso de perplejidades hermenéuticas, el operador jurídico debe preferir, entre las diversas interpretaciones de las disposiciones aplicables al caso, aquella que produzca efectos, sobre aquella que no, o sobre aquella que sea superflua o irrazonable. Este criterio hermenéutico encuentra indudables puntos de contacto con diversos principios constitucionales. Así por ejemplo, cuando se aplica a la interpretación de

³ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

disposiciones constitucionales, es un desarrollo de los principios de supremacía y del carácter normativo de la Constitución; cuando se aplica a la interpretación de disposiciones legales, permite concretar la voluntad del legislador y, en consecuencia, salvaguardar el principio democrático.

En este orden de ideas, la norma debe interpretarse, en función del principio del efecto útil, en el entendido que el decreto cuya legalidad aquí se examina, además de proferirse en ejercicio de la función administrativa, igualmente es el desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República, pues una interpretación distinta conduciría inexorablemente a desconocer el control automático que ordena el artículo 20 del C.P.A.C.A., en la consideración que dichos decretos carecen de control judicial por haber sido dictados en ejercicio de la función administrativa.

Este marco normativo por sí solo, precedido o no de un estado de excepción, habilita a los alcaldes municipales para que ante situaciones de riesgo por, entre otros eventos, una epidemia como la que aqueja en estos tiempos a la humanidad (Coronavirus - Covid 19), disponga medidas de emergencia, y acudan a formas de contratación excepcional para sortear necesidades en materia de salud y hambruna de las personas afectadas por medidas también excepcionales, como el encierro y aislamiento social de las personas, debido al toque de queda con el fin de limitar la circulación de las personas y con ello evitar su propagación.

Ahora bien, el Decreto municipal N°. 048 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por el señor Alcalde Municipal de Flandes, invocando el Decreto 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 COVID-19”*, Decreto que a su vez, fue dictado bajo el amparo del Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró por el término de treinta (30) días, la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, derivada de la pandemia del COVID-19, que amenazaba el Sistema de General de Seguridad Social y la prestación del servicio y la protección de los derechos a la salud y a la vida, según se anunció en su momento.

El decreto analizado también invoca las competencias generales atribuidas a las entidades territoriales.

Por medio del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atiende, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

La misma Organización Mundial de la Salud señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control, y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

En consecuencia, que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.

Analizado el acto objeto de análisis, esto es, el Decreto N°. 048 del 24 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara una urgencia manifiesta para conjurar las situaciones excepcionales producto de la epidemia causada por el coronavirus (covid-19) y se dictan otras disposiciones"*, claramente se evidencia, que el mismo tuvo en expresa consideración no solo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, del Ministerio de Salud y Protección Social, sino el Decreto N°. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia del COVID-19, y el Decreto 420 del 20 de marzo de 2020 artículo 7°.

Bajo este panorama, el Alcalde Municipal de Flandes (T), dispuso decretar la URGENCIA MANIFIESTA para, en consecuencia, celebrar actos y contratos con la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, ayudas alimenticias, nutricionales, ordenando también que tales actos fueran remitidos dentro del término legal, a la Contraloría Departamental del Tolima, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

3.1. Procedencia.

Para que sea procedente el control inmediato de legalidad sobre los anteriores decretos por parte del Tribunal Administrativo del Tolima se deben cumplir tres requisitos a saber: *i)* Que el (los) acto (s) sea (n) expedido (s) por una entidad territorial; *ii)* Que los actos sean de carácter general; y *iii)* Que él o los mismos provenga (n) del ejercicio de la función administrativa y sean desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos.⁴

⁴ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. -
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.

Precisado lo anterior, advierte el Tribunal que indudablemente nos encontramos frente a un acto administrativo: *i)* expedido por el representante legal de la entidad territorial MUNICIPIO DE FLANDES – TOLIMA; *ii)* se trata de un acto administrativo de carácter general, en la medida que cobija a toda la población del municipio, existe indeterminación de los sujetos destinatarios del mismo, involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal; y *iii)* Proviene del ejercicio de la función administrativa de la cual es titular el Alcalde Municipal, y es desarrollo de un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020, no solo porque en este la autoridad territorial de forma expresa se refiere al decreto de declaratoria de estado de excepción, sino porque en su parte resolutive el decreto municipal ordena la aplicación de la Urgencia Manifiesta a las que hace referencia el Decreto 440 de 2020.

3.2. Requisitos de forma y de fondo.

Los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia

Además de los decretos legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales deben expedir los reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron.

En relación con los requisitos de forma se puede decir que el acto analizado fue suscrito por quien tenía la competencia para ello, esto es, el señor ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES – TOLIMA, y cuenta con los elementos tales como un número de identificación que permite individualizarlo, un nombre, la fecha de expedición, el señalamiento de las normas que confieren facultades a quien lo profiere, unas consideraciones y motivaciones con unidad de materia al asunto que trata, una parte resolutive con un articulado debidamente enlistado mediante ordinales; por lo que es dable concluir, que el Decreto Municipal N°. 048 del 24 de marzo de 2020 cumple con los requisitos de forma que le son exigibles.

En consecuencia, debe decirse que el acto sometido a control, cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser satisfechos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

Frente a los requisitos de fondo, lo primero que debe precisar la Sala es que el numeral 3° del artículo 315 la Constitución Política de 1991 facultó a los alcaldes de la atribución de dirigir la acción administrativa del municipio. Así mismo, que la potestad reglamentaria es una atribución Constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracta para la debida ejecución o puesta en marcha de las reglas y principios generales, con el propósito de precisar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten el funcionamiento de la ley, sin que en ningún caso ello conlleve a una modificación, ampliación o restricción de su alcance.

- La Urgencia Manifiesta.

La Urgencia Manifiesta es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través

de acto debidamente motivado. Hay lugar a la aplicación de esta figura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.
- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,
- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos

Así, la urgencia manifiesta, es una figura excepcional aplicable únicamente en los casos previstos en la norma, ante circunstancias extraordinarias que demanden actuaciones inmediatas, no previstas, que hagan imposible acudir a los procedimientos de selección o concurso público que ordinariamente prevé la ley.

Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 señalan:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.”

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.”

Posteriormente, el Decreto 1516 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”, dispone:

“Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta. Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces

del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.”

Analizadas las anteriores disposiciones normativas, es clara la exigencia de una serie de requisitos para poder acudir a la excepcional declaración de la Urgencia Manifiesta, como que su declaratoria debe realizarse a través de acto administrativo motivado en las razones o fundamentos que conducen a su declaratoria, que se justifica cuando debido a ciertas circunstancias se exige una actuación inmediata de la entidad Estatal, en aras de proteger el interés público que pudiere verse afectado.

La Urgencia Manifiesta, procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado por el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño, tal y como lo ha considerado el H. Consejo de Estado⁵.

En el caso bajo examen se tiene, que 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 con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 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 COVID-19”***, donde puntualmente en su artículo 7° dispuso:

“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. (Negrilla y Subrayado del Tribunal).

De lo que se concluye que el señor ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES – TOLIMA, indiscutiblemente contaba con competencia para decretar la URGENCIA MANIFIESTA, como consecuencia del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y los subsiguientes que lo desarrollaron.

⁵ Sentencia del 07 de febrero de 2011 dictada dentro del proceso con radicación 11001032600020070005500 C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

3.2.1. Conexidad de las medidas adoptadas en los decretos analizados, con el decreto de declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, derivada de la pandemia del COVID-19.

La motivación del Decreto Municipal N°. 048 del 24 de marzo de 2020, exteriorizó de manera clara y precisa, que las medidas a adoptar tienen como sustento la eminente propagación mundial de la enfermedad infecciosa del nuevo coronavirus COVID-19, frente a la cual en la actualidad no existe un tratamiento médico efectivo, ni se cuenta con vacuna para su curación o prevención.

De igual manera, los actos resultan ser proporcionados, como una medida oportuna y armónica con las recomendaciones dadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), hasta la fecha en que los mismos nacieron a la vida jurídica, y que fueron los pilares esenciales para la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, para tratar de evitar la propagación del virus.

Al respecto el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, dispuso expresamente en sus consideraciones:

“Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 -Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 -Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996-Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

(...)

“Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el 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 nuevo coronavirus COVID-19”. (Negrilla de la Sala)

Así mismo, debe reiterarse que el mismo Gobierno Nacional, a través del Decreto 440 de 2020, artículo 7° precisó aún más y de manera textual, que con la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales.

Bajo este panorama, y como quiera que el fin del acto administrativo bajo análisis de control de legalidad, fue declarar la URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO DE FLANDES – TOLIMA, la Sala encuentra que tienen plena conexidad con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tendientes a prevenir la propagación del virus, y permitir tal declaratoria con el fin de mitigar sus efectos.

3.2.2. Carácter transitorio y proporcionalidad de las medidas.

La declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional lo fue por el término de treinta (30) calendario, contados a partir de la fecha de vigencia del decreto, se extiende desde el 17 de marzo de 2020 y se amplió por el periodo comprendido entre el 17 de marzo al 17 de abril de 2020.

A su turno, el ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES declaró la URGENCIA MANIFIESTA dentro de dicho periodo, es decir, resulta ser una medida transitoria y comprendida dentro del periodo del estado de excepción, máxime cuando la esencia propia de tal medida excepcional es la de ser transitoria con el fin de conjurar la situación a la mayor brevedad posible.

De la misma manera, las medidas adoptadas se consideran proporcionales y útiles ante la magnitud de la causa que le dio origen tal y como se precisó con antelación, pues la finalidad de la medida adoptada tuvo un propósito e interés que resulta de relevancia Constitucional en aras de proteger la integridad, la salud y la vida de las personas, evitando al máximo posible la propagación y mitigación del virus del COVID-19.

Así en el párrafo del artículo primero, señaló expresamente, que *“como consecuencia de esta declaración, célebrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación, hospitalaria, ayudas alimenticias, nutricionales y demás objetos contractuales pertinentes, mediante la contratación de los bienes, obras y servicios necesarios, a que haya lugar para tales efectos.”*

Si bien, el Agente del Ministerio Público solicita declarar nulas las expresiones *“actos y” “conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público”, “y demás objetos contractuales pertinentes, mediante la contratación de los bienes, obras y servicios necesarios, a que haya lugar para tales efectos”,* la Sala considera que las mismas se encuentran proporcionales y conexas a la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, derivada de la pandemia del COVID-19, pues debe entenderse que si bien no se especifica puntualmente en el acto administrativo municipal analizado, contrato por contrato a celebrar, es clara su motivación y contenido, en que son todos aquellos tendientes a la atención inmediata de la pandemia, pues de no ser así los actos y contratos que se expidan y celebren no quedarían cobijados por la urgencia manifiesta que se decretó, y estarían viciados de nulidad.

Por otra parte, en lo que respecta a la expresión *“actos”*, la Sala debe precisar a la vista pública, que en el universo jurídico, la locución *“acto”* comporta en sentido genérico un negocio jurídico, en tanto que el *“contrato”* comporta una especie; sin embargo, la declaratoria de urgencia manifiesta también permite la expedición de actos como por ejemplo, los que se expidan para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud, u otras actuaciones inmediatas como los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, en los términos del párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

3.2.3. Conformidad con el ordenamiento jurídico.

Verificado el articulado que compone el decreto municipal números 048 del 24 de marzo de 2020, bajo el universo de las normas que le sirvieron de sustento, no evidencia la Sala, *prima facie*, a esta altura procesal y conforme a la documental aportada al expediente, que se presente una infracción a las normas en que deberían fundarse, y se acompasa con las políticas visualizadas por el Gobierno Nacional.

De conformidad con todo lo anterior, la Sala declarará que el acto administrativo aquí analizado se encuentra ajustado a derecho, precisando que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo posteriormente puede ser objeto de debate a través de los medios del control ordinarios.⁶

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del **Tribunal Administrativo del Tolima**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR ajustados a derecho el Decreto N° 048 del 24 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA PARA CONJURAR LAS SITUACIONES EXCEPCIONALES PRODUCTO DE LA EPIDEMIA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, proferido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES – TOLIMA, de conformidad con lo analizado en esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado bien puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Plena del día de hoy.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante 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, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad

⁶ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Aprobado vía correo electrónico

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Salva voto



JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO