



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

Ibagué, veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020).

Referencia N°.: CA-00170
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite: ALCALDE MUNICIPAL DE EL ESPINAL
Actos Administrativos: Decreto N°. 085 del 21 de marzo de 2020.
Asunto: 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 medio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en los artículos 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 EL ESPINAL - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial – Reparto, vía correo electrónico, copia del acto administrativo contenido en el Decreto N°. 085 del 21 de marzo de 2020, a fin de ser asignado 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°. 085 del 21 de marzo de 2020 que dispone lo siguiente:

**“DECRETO N° 085 de 2020  
(21 de marzo)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE  
EL ESPINAL -TOLIMA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*EL ALCALDE DE EL ESPINAL TOLIMA, En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las que le confiere el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal D de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, la Ley 1523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes, y*

**CONSIDERANDO**

*Que el artículo 2 de la Constitución Política establece que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra bienes y creencias, así como en todos sus derechos y libertades.*

*Que en el artículo 49 de la misma norma superior se contempla que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud". Igualmente preceptúa que "Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad".*

*Que el artículo 95 de la Carta Política señala que: "El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades", por ello en su numeral 2 se contempla que es deber de toda persona y ciudadano que se encuentre en el territorio nacional, "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 la Constitución de Colombia en su artículo 209 expresa: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones". Igualmente preceptúa que: "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado".*

*Que también la Carta Política, en su artículo 288, define 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 la Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" impone en sus artículos 5o como obligaciones a cargo del Estado, aquellas referidos a "respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud".*

*Que el artículo 12 de la ley 1523 de 2012 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, establece: "Artículo 12. 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"*

*Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cabeza del Director General en la rueda de prensa sobre COVID-19, celebrada el 11 de marzo de 2020, declaró que la infección causada por el nuevo corona virus COVID19 debe considerarse una pandemia por tanto todos los países deberán tomar medidas tendientes a mitigar el impacto del virus.*

*Que el Presidente de la República de Colombia el día 12 de marzo de 2020 realizó declaración de emergencia sanitaria en Colombia, como consecuencia de la propagación del virus COVID-19.*

*Que el municipio de El Espinal, mediante decreto 084 de 2020, declaró la calamidad pública en la jurisdicción del municipio.*

*Que la ley 1523 de 2012 define como situación de calamidad pública lo siguiente: "Calamidad pública: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción."*

*Que la mentada ley 1523 de 2012 en su artículo 57 establece: "Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre." A su vez, los artículos 65 y 66 refieren "Artículo 65. Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley; en la misma norma, se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.*

*Que la decisión de declarar la calamidad pública en el municipio de El Espinal contó con previo concepto por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.*

*Que la Ley 1081 de 2016 "por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" establece en su artículo 202 las competencias extraordinarias de policía de los alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad. Y literalmente expresa que: "Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes*

*medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor. 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo. 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse. 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas. 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados. 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios. (...)*

*Que el Ministerio de Salud y Protección social, conforme a lo establecido en la Carta Política, la Ley 9 del 979, la Ley 1751 de 2015, el Decreto 780 de 2016, profirió la Resolución 380 de marzo 10 de 2020, por medio de la cual "Se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones" y en este instrumento se contemplaron acciones preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que arriben a Colombia provenientes de la República Popular China, Italia, Francia y España.*

*Que el mismo Ministerio, con ocasión de la Declaratoria de Pandemia del brote de COVID- 19, determinó que se hace preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención y mitigación del virus, que son complementarias a las dictadas en la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarla. Por ello expidió la Resolución 385 de 2020 "Por la cual se declara la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacerle frente al virus".*

*Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece las causas en que puede declararse una urgencia: "artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. 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."*

*Que la Sección Tercera de la Sala de 1o Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra, en fallo 14275 de abril de 2006, expuso:"(...)en el régimen colombiano de la contratación estatal, la urgencia manifiesta es contemplada como una de las excepciones legales al deber general de selección de contratistas a través del mecanismo de la licitación pública (literal f, numeral 2o, art. 24 de la Ley 80 de 1993), permitiéndose que, en determinadas circunstancias, se pueda efectuar la contratación*

*directamente y es más, de ser necesario, puede incluso prescindirse de la celebración misma del contrato y aún del acuerdo sobre el precio; en efecto, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.. (...) la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin 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 consecutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco de espera en su solución(sic), de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos a largo 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."*

*Que el Artículo 79 del Decreto 440 de 2020 estableció que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, con tener 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.*

*Que conforme lo anterior, se hace necesario declarar la Urgencia Manifiesta en el municipio, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes en la salud de los Espinalunos, que permita adelantar la adquisición de elementos, insumos, bienes y servicios, tendientes a garantizar la efectiva atención en salud a los Espinalunos y fortalecer la prevención del contagio del virus Coronavirus COVID-19, evitando con ello que la solución llegue tardíamente.*

*En mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

*ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR la Urgencia Manifiesta en el Municipio de El Espinal, Tolima, para atender la situación de calamidad pública declarada en el Municipio, a causa de presencia del Corona virus COVID-19 en todo el territorio nacional, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales para que los dependencias de la Administración Central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias para atender el control, contención del contagio y manejo del virus COVID-19 dentro de esta jurisdicción.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. AUTORIZAR en la Administración Central del Municipio de El Espinal la celebración de los contratos que de forma directa tengan la vocación de conjurar la afectación de salud antes considerada.*

*ARTICULO TERCERO. Conforme el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se podrán hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servidos o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.*

*ARTÍCULO CUARTO. Inmediatamente se celebren los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta, junto al presente acto administrativo, el expediente contentivo de los antecedentes y de las pruebas de los hechos se remitirán a la Contraloría General de la República y a la Contraloría de Tolima para que ejerza el control fiscal, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 del 1993.*

*ARTICULO QUINTO. El presente decreto rige a partir de su expedición.”*

## **2.- Actuación procesal surtida.**

Mediante auto del 16 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente medio de 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 Público.**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Procurador 27 Judicial II Administrativo rindió su concepto realizando un análisis juicioso de la legalidad de los actos analizados.

Consideró que en caso bajo examen se cumple con los requisitos de procedencia del factor subjetivo de su autoría, factor objetivo, y factor de motivación o causa, por el acto administrativo analizado es pasible del medio de control inmediato de legalidad, pues es una medida de carácter general expedida en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo del artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Señaló que es factible la declaratoria de legalidad condicionada del acto administrativo objeto de control, debiéndose entender que el límite temporal de la medida de urgencia manifiesta declarada es hasta el 30 de mayo de 2020, tal y como lo dispone el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020 y el Decreto Legislativo 537 de 2020, que son las normas que desarrolla el acto enjuiciado.

### **3.2.- Concepto del Ministerio del Interior.**

Señaló que una vez revisado el contenido del acto administrativo, se advierte que hace referencia la figura de la urgencia manifiesta, la cual fue indicada en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, razón por la que a su juicio se conceptúa como viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta.

## **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 Municipal N°. 085 del 21 de marzo de 2020, fue expedido por el ALCALDE MUNICIPAL DE EL ESPINAL - Tolima, 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 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*”.

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 legislativos expedidos 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:<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.

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 dicho<sup>2</sup>, 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.

---

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

Por ello, la Sala Plena de nuestro Órgano de Cierre reiteradamente ha precisado 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 presente 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°. 085 del 21 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 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen*”, 12 del artículo 12 de la Ley 1523 de 2012<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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.

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, la 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 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, particularmente del **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**, 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 la adopción de 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°. 085 del 21 de marzo de 2020, fue expedido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE EL ESPINAL, invocando y desarrollando 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”*, 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 amenaza el Sistema 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 trasmisión, 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 atiendan, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilice 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 control, esto es, el Decreto N°. 085 del 21 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de El Espinal – Tolima, y se dictan otras disposiciones"*, claramente se evidencia, que el mismo tuvo en expresa consideración no solamente 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 Legislativo 420 del 20 de marzo de 2020 artículo 7°.**

Bajo este panorama, el ALCALDE MUNICIPAL DE EL ESPINAL (T), dispuso adoptar en el ámbito municipal las medidas en materia de contratación que estimó pertinentes a la luz del **Decreto Legislativo 420 de 2020**, como declarar 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, 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 acto sea expedido por una entidad territorial; *ii)* Que el acto sea de carácter general; y *iii)* Que el mismo provenga 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.<sup>4</sup>

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 EL ESPINAL – 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 considerativa el decreto municipal ordena la aplicación de la Urgencia Manifiesta a la que hace referencia el **Decreto Legislativo 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

---

<sup>4</sup> 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.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

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 EL ESPINAL – 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°. 085 del 21 de marzo de 2020 cumple con los requisitos de forma que le son exigibles, 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 y dispendioso 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 Consejo de Estado.<sup>5</sup>

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**

---

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

**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 EL ESPINAL – TOLIMA, indiscutiblemente contaba con competencia para adoptar las medidas en materia de contratación que estimó pertinentes entre ellas la de 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 decretos legislativos que lo desarrollaron, en especial el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.

### **3.2.1. Conexidad de las medidas adoptadas en el Decreto analizado, 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°. 085 del 21 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 impartidas 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 Legislativo 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 adoptar un Decreto Legislativo y decretar la URGENCIA MANIFIESTA en el MUNICIPIO DE EL ESPINAL – TOLIMA, la Sala encuentra que el acto administrativo objeto de control tiene 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, en especial con el desarrollo dado en 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”.*

### **3.2.2. Carácter transitorio y la 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, es decir, por el periodo comprendido entre el 17 de marzo al 17 de abril de 2020.

A su turno, el ALCALDE MUNICIPAL DE EL ESPINAL declaró la URGENCIA MANIFIESTA dentro de dicho periodo, sin embargo, como bien lo advierte el señor agente del Ministerio Público, el acto que se examina no precisó el periodo por el cual se adoptaba la urgencia manifiesta, luego razonable resulta declarar la legalidad condicionada en el sentido que la urgencia manifiesta decretada solamente lo será por el periodo de tiempo necesario dentro del que se mantenga el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, conforme lo dispone el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020.

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.

### **3.2.3. Conformidad con el ordenamiento jurídico.**

Verificado el articulado que compone el Decreto Municipal N° 085 del 21 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 al declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

De conformidad con todo lo anterior, la Sala declarará que el acto administrativo aquí analizado se encuentra ajustado a derecho con la condicional del periodo de tiempo señalado con antelación, precisando, que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa única y exclusivamente frente a los puntos analizados, por lo que el referido acto administrativo posteriormente podrá ser objeto de debate a través de los medios del control ordinarios.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 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.

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** la legalidad condicionada del Decreto N° 085 del 21 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de El Espinal – Tolima, y se dictan otras disposiciones"*, proferido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE EL ESPINAL – TOLIMA, de conformidad con lo analizado en esta providencia, en el entendido que la urgencia manifiesta decretada en su ARTÍCULO PRIMERO solamente lo será por el tiempo necesario dentro del periodo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, conforme lo dispone el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020.

**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 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 IGNÁCIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Salva Voto

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**