



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00235
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE COELLO
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 032 DE 26 DE MARZO DE 2020
TEMA: URGENCIA MANIFIESTA

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, del siguiente acto proferido por el MUNICIPIO DE COELLO

Decreto 032 de 26 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.

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE COELLO remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia del acto administrativo antes mencionado el día 11 de mayo de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive, es del siguiente tenor:

Decreto 032 de 26 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.

El Alcalde Municipal de Coello, 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 de 2012, artículo 42 de la ley 80 de 1993, y

CONSIDERANDO

Que al amparo del artículo 2 de la 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 la 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 de 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 90 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-CoV-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 1 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-CoV) 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 COVID-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 del 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 REO

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 I, 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 el primer caso de COVID-19 en el Departamento del Tolima.

Que, para afrontar la emergencia el Municipio de Coello, Tolima, deberá contar 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:

- Continúa 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 MARTINEZ 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-562199 expresamente se dijo sobre eficiencia y continuidad: "Uno de los principios característicos del servicio público es el de la eficiencia.

"Dentro de la eficiencia esta 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 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 garantizarla 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 predica el deber de actuar para evitar la ocurrencia inmediata del riesgo (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 legales 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 afronta 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 deberla "confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearla ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicarla adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del Interés generar, 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 Legar.

Que por disposición del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, una vez celebrados los contratos originados en la 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 parágrafo 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 70, 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 Coello, Tolima,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. DECLARAR la situación de URGENCIA MANIFIESTA en el Municipio de Coello, 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 motiva 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.

ARTICULO 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 Tolima, 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.

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

TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 12 de mayo 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 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 que antecedieron al acto estudiado.

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

Dentro del término del anterior traslado, las entidades guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

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 adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar 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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función

administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

“- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día

siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Respecto a las características específicas, adujo:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

ESTUDIO SUSTANCIAL

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos

de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹, de la siguiente manera

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

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

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

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

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

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

¹ CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

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

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio de los actos administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994², sobre control de legalidad, textualmente señala:

“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:

“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo

indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman³. (Subrayado fuera del original)

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

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

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

³ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Revisado el Decreto No. 032 de 26 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Coello, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 315, numeral 3, que estipula las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, dirigir la acción administrativa del municipio y el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: artículo 42 que señala que existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos, debiendo declararse mediante acto administrativo motivado. 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 que aduce que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará 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.

- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, que en el artículo segundo numeral 4 establece que la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá, entre otros, cuando se trate de urgencia manifiesta.
- Decreto No. 440 de 20 de marzo de 2020, por el cual se adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Coello dispone en el acto administrativo objeto de estudio que declara la urgencia manifiesta para conjurar las situaciones excepcionales producto de la calamidad pública con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19 y a efectos de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

Así mismo, dispone celebrar 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.

De igual forma, ordena 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 Tolima.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Coello, se advierte que guardan relación con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, en el que se ordenaron, entre otras, las siguientes medidas:

Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia. Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.

Ahora bien, analizadas las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y lo ordenado por el Municipio de Coello considera esta Corporación que Decreto No. 032 de 26 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, es desarrollo del Decreto Legislativo No. 440 de 2020 por el cual se adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 declarada mediante el Decreto 417 de 2020, razón por la cual se procede analizar su contenido material

EXAMEN MATERIAL Y DE CONTENIDO DEL ACTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS A CONTROL DE LEGALIDAD

Para el examen material y de contenido de los actos administrativos sometidos a revisión de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia de Sala Plena de 15 de octubre de 2013, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, ha señalado que este Control *“se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.*

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta”

Agrega la mencionada providencia, que este examen supone lo relativo a:

- “i. Competencia de la autoridad que lo expidió,*
- ii. La realidad de los motivos,*
- iii. La adecuación a los fines,*
- iv. La sujeción a las formas y*
- v. La razonabilidad y proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.*

Se procede entonces a desarrollar los mencionados presupuestos aplicados al sub-judice, respecto al Decreto 032 de 26 de marzo de 2020 por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta para efectos de llevar a cabo procesos de contratación en la Alcaldía Municipal de Coello.

- Competencia de la autoridad que lo expidió

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Se cumple con este requisito, como quiera que fueron expedidos por el Alcalde, jefe de la administración pública en el Municipio, en los términos del artículo 128 del Código de Régimen Municipal.

- La realidad de los motivos

Las medidas tomadas por el Alcalde Municipal en el decreto objeto de estudio, se fundamenta en el COVID-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII), así como en la necesidad de fortalecer los programas que atienden a la población vulnerable.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró 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.

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.

Con fundamento en lo expuesto, es claro que los motivos que dieron origen al acto administrativo son reales, cumpliéndose así con este requisito, en tanto buscan la celebración de contratos de forma directa a efecto de cubrir con prontitud la atención preventiva de la situación expuesta en la mencionada Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020.

- La adecuación a los fines

La finalidad del acto administrativo en estudio es que atendiendo la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, sea posible contratar directamente entendiéndose comprobado el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta para afrontar la emergencia en el Municipio de Coello y así poder 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.

Revisada las medidas en comento, la Sala considera que se encuentran ajustadas a la finalidad que persiguen, atendiendo a la necesidad de adquirir bienes y servicios y sensibilizar a la comunidad para atender la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, teniendo como probado el hecho que dio lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta.

- La sujeción a las formas

Revisado el acto objeto de estudio, se encuentra que el mismo está debidamente identificado, numerado, con fecha, identificación de las facultades de quien lo expide, consideraciones y un articulado.

- La proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción

Conforme lo indica el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Mediante el Decreto 440 de 20 de marzo 2020, el Gobierno Nacional indicó que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

Es así como, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece que la urgencia manifiesta debe realizarse por acto administrativo motivado siempre que 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.

De otra parte, el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.1.4.2., establece que el acto administrativo que declare la urgencia manifiesta hace las veces de acto administrativo de justificación, y en este caso, la entidad estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.

Con la expedición del Decreto Legislativo No. 440 de marzo de 2020, se parte de la existencia de la facultad ordinaria dispuesta en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, estableciendo una presunción legal del supuesto fáctico que sustenta el mecanismo excepcional en materia de contratación estatal.

Así las cosas, se advierte que el Decreto 032 de 26 de marzo de 2020 señala los motivos en que funda esta declaratoria, lo que ordinariamente debe cumplir a la luz del art.42 de la ley 80 de 1993, pese a ser relevada por el Decreto legislativo 440 de 2020, al presumir el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta

Adicional a lo anterior, se advierte que la contratación directa tiene como objetivo prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19

Se precisa, que si bien en el acto objeto de estudio se explican los motivos de la declaratoria de urgencia, en el mismo se invoca que es desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, con lo cual se entiende que es materia del control de legalidad que asume esta Corporación, además de indicar otras ordenes para su ejecución.

Así las cosas, se concluye que el Decreto objeto de análisis se aviene en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ajusta los criterios de competencia, conexidad y proporcionalidad, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

No obstante lo anterior, se advierte que 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 los dispone el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo que la misma podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad⁵.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

DE C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso 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 No. 032 de 26 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, 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 no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

⁵ 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.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República 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 notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
- Salva voto -

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Ibagué, diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020)

IDENTIFICACIÓN DEL EXPEDIENTE

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO: CA-00235
DEMANDANTE: ALCALDE MUNICIPAL DE COELLO
DEMANDADO: DECRETO 032 DE 26 DE MARZO DE 2020

SALVAMENTO DE VOTO

Con el acostumbrado respeto, me permito presentar salvamento de voto a la decisión adoptada por la Sala mayoritaria, por las siguientes razones:

En mi criterio, frente a la norma objeto de análisis, no procede el presente medio de control, pues encuentro, de un lado, completamente claro que la urgencia manifiesta en materia de contratación es una facultad derivada de la legislación ordinaria y, de otro, que no obstante se invoquen decretos legislativos, ello no deja de ser un simple formalismo inútil porque, incluso sin tal referencia, cualquier alcalde municipal puede declarar la indicada urgencia contractual. Por lo demás, se debe tener en cuenta que el decreto presidencial sobre urgencia manifiesta invocado, a la final, tampoco cumple ninguna utilidad porque para nadie es un secreto que la pandemia es un hecho notorio que, de acuerdo a la también legislación ordinaria no requiere de prueba.

En conclusión, considero que debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad frente a la normativa estudiada.

En los anteriores términos dejo expuesto mi disenso.

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Magistrado