



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

Ibagué, doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00220  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 017 de 24 de marzo de 2020  
ASUNTO: Por el cual se declara una urgencia manifiesta con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el Coronavirus COVID-19.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima) encargado, conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El día 4 de mayo de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima) encargado, *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Valle de San Juan con ocasión a la declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”*; a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO**

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima) encargado, y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

**“DECRETO No. 017 DE 2020  
(24 DE MARZO)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

*El ALCALDE (E) DEL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN, En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 2, 49, 314 Y 315 de la Constitución Política, Art. 44 Ley 715 de 2001, Decreto Reglamentario 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, los Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del Numeral 4 del Artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, demás disposiciones concordantes, y*

**CONSIDERANDO**

*Que el Artículo 2º, de la Constitución Política de Colombia, consagra como fines esenciales del Estado los siguientes: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de sus principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) 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 49, de la Constitución Política de Colombia, determina que la atención en la Salud es un servicio público a cargo del Estado, adicionalmente toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento, dispone que las personas deben “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitaria, ante la situación que pongan en peligro la vida o la salud”.*

*Que conforme a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, el derecho a la salud es un deber de carácter fundamental, consagrado positivamente como por tal el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.*

*Que el derecho fundamental de la salud está protegido, no solo a través de la constitución política, sino a través de múltiples instrumentos jurídicos internacionales que hoy hacen parte de nuestra normativa por vía del llamado bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Constitución Política).*

*Que el artículo 366 de la Constitución Política de Colombia consagra que “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

*Que la Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII, resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*

*Que la Ley 1751 de 2015, regula el Derecho fundamental a la salud como un Derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo y dispone en el artículo 5º que el Estado es responsable de respetar, proteger, y garantizar el goce efectivo del Derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*

*Que el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3, indica que el ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de vigilancia en Salud Pública, sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias y situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en los principios científicos recomendadas por expertos con el objeto de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.*

*Que, en concordancia, con el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional se considera Emergencia de Salud Pública de Importancia internacional un evento extraordinario que constituya un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad.*

*Que en el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios: “ Ejercer Vigilancia Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros”.*

*Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en alocución de apertura del Director General en la rueda de prensa sobre la COVID- 19 celebrada el 11 de marzo de 2020 declaro que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID- 19) puede considerarse una pandemia y animó a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello.*

*Que conforme al inciso tercero del artículo 13 de la Constitución Política al Estado le corresponde protección especial respecto de “aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.*

*Que una situación como la que ahora enfrenta el mundo entero, se ensaña y cobra víctimas en la población más vulnerable desde el aspecto económico, físico, razón por la cual es deber de las autoridades realizar las acciones que correspondan para cumplir con su deber de protección especial.*

*Que mediante las Resoluciones 380 y 385 de marzo de 2020, emanadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de las cuales se adoptaron medidas preventivas urgentes y sanitarias, así como la declaratoria de emergencia en el país por causa del CORONAVIRUS (COVID- 19).*

*Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.*

*Que el Gobernador del Tolima; por medio de Decreto No. 0292 de 16 de marzo de 2020, declaro la Emergencia Sanitaria en Salud en toda la Jurisdicción del Departamento del Tolima, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del CORONAVIRUS (SARS CoV-2), generador del Covid-19 y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.*

*Que mediante Decreto 0293 de 17 de marzo de 2020, el Gobernador del Tolima decretó declarar la situación de calamidad pública en el departamento del Tolima de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la ley 1523 de 2012, por un periodo de seis (6) meses, contados a partir de la declaratoria misma.*

*Que el mismo Gobierno departamental emitió Decreto No. 0294 de 17 de marzo de 2020, por el cual declara toque de queda en el departamento del Tolima, en el horario comprendido entre las 07:00 pm y las 6:00 am, por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020. Y toque de queda permanente en el Departamento del Tolima para adultos mayores de 60 años y menores de edad (18 años).*

*Que el día 17 marzo de 2020, se reunió en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Valle de San Juan el COMITÉ DE GESTIÓN DE RIESGO MUNICIPAL donde mediante acta No 03 se establecieron unas series de recomendaciones preventivas con el fin de contener el coronavirus COVID-19 en el Municipio de Valle de San Juan.*

*Que frente a dichas declaratoria respecto del COVID-19, el Alcalde (E) del Municipio de Valle de San Juan, decidió adoptar la declaratoria de Emergencia Sanitaria en el Municipio de Valle de San Juan, con el fin de prevenir y evitar la propagación de CORONAVIRUS (COVID-19), mediante Decreto No 013 de 17 de Marzo de 2020, se ordenaron medidas sanitaria a los prestadores de servicios de salud públicos y privados y acciones las EPS Y EPSS prestadoras del servicio en el Municipio de Valle de San Juan. También se ordenó el toque de queda para toda la población urbana y rural de la jurisdicción de Valle de San Juan desde las 8:00 pm a las 5:00 am; y toque de queda permanente para población adulto mayor (mayores de 60 años) y menores de edad (menores de 18 años).*

*Que el Gobierno Departamental emitió Decreto No. 0305, de fecha 19 de marzo de 2020, "Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Tolima en virtud a la declaratoria pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del CORONAVIRUS (COVID-19)". En el cual insta a todos los alcaldes del departamento del Tolima, decretar toque de queda en todo el territorio del departamento del Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes y residentes, por el día 20 de marzo, a partir de las 7:00 pm, hasta el día 24 de marzo de 2020, a las 6.00 am, como una medida transitoria de orden públicos de distanciamiento social y aislamiento para prohibir la diseminación CORONAVIRUS (COVID-19). También exhorta a todos los alcaldes del departamento del Tolima, a regular el servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el periodo que comprende esta prohibición.*

*Que la administración municipal mediante decreto No. 015 de 20 de marzo de 2020, ordenó toque de queda permanente para toda la población del municipio y otras disposiciones adoptando al decreto emitido por la Gobernación del Tolima en pro del bienestar de los habitantes de la comunidad vallesanjuanera.*

*Que de igual manera el Gobierno Departamental expidió el Decreto No. 321 del 21 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGAN LOS EFECTOS DEL DECRETO 305 DEL 19 DE MARZO DE 2020", con el fin de empalmar el horario anunciado por el Presidente de la Republica en alocución realizada el día 21 de marzo de 2020, y se extiende el horario adoptado hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m.*

*De igual manera lo hizo la administración municipal a través del Decreto No. 016 del 21 de marzo de 2020, y de igual manera extendió su horario hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m.*

*Que para la protección de los más débiles es deber social del Estado tomar las medidas que sean necesarias para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el COVID – 19; razón por la cual la Alcaldía Municipal de Valle de San Juan, requiere adquirir bienes, obras y servicios que, en el marco de sus competencias y con la prontitud que las circunstancias lo exigen, son necesarias para hacerle frente a las fases de contención y mitigación de la pandemia.*

*Que todo ordenamiento jurídico en distintos campos y con diferente envergadura prevé mecanismos para enfrentar situaciones sobrevenidas que son imposibles de atender por los mecanismos ordinarios.*

*Que, en el campo de la contratación estatal, se tiene, conforme lo define el literal a) del numeral 1 del artículo segundo de la Ley 80 de 1993, que el Municipio de Valle de San Juan, es una entidad estatal, regida por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

*Que la contratación estatal es un instrumento a través del cual "las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines" Art. 3 Ley 80 de 1993.*

*Que teniendo en cuenta la emergencia sanitaria en que se encuentra el País y por ende el Municipio, la Alcaldía Municipal de Valle de San Juan, no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección*

*previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la Ley 1150, lo que le impediría dar respuesta oportuna a las actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia generada por el COVID -19 que se requiere adelantar.*

*Que dentro de las modalidades de contratación la más expedita es la contratación directa que está sometida al principio de planeación, lo que impone la realización de los estudios previos que aseguran que no se le emplee como una modalidad improvisada e irreflexiva.*

*Que de conformidad con lo estipulado en el literal a) del artículo segundo de la ley 1150 de 2007, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta.*

*Que el inciso 1º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, "Por la cual se Expide el Estatuto General de la contratación de la Administración Pública prescribe:*

*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.*

*Que los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, incorpora la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa como mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias descritas en el art. 42 de la Ley 80, es del todo imposible celebrarlos a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la ley y el Reglamento.*

*Que, respecto del concepto de la URGENCIA MANIFIESTA, la Corte Constitucional ha considerado:*

*"es una situación que se puede decretar directamente por cualquier autoridad administrativa sin autorización previa, a través del acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura 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 concursos públicos" Sentencia C 772 de 1998.*

*Que en sentencia proferida el 16 de Julio de 2015, el Consejo de Estado, señaló sobre la Urgencia Manifiesta lo siguiente:*

*"su procedencia se justifica en la necesidad inmediata de continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social, lo que impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un periodo más prolongado de tiempo que eventualmente pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta y la consecuencial celebración del correspondiente contrato.*

*Así pues, la figura de la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios:*

*Por un lado, el principio de necesidad, que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla.*

*El principio de la economía, en virtud de la cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado.*

*El principio de la legalidad que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla." (Subrayado fuera del texto original)*

*Que, sin lugar a dubitación alguna, la situación de amenaza cierta, evidente e innegable configura causal de URGENCIA MANIFIESTA, conforme a la ley y los lineamientos jurisprudenciales antes consignados.*

*Que la URGENCIA MANIFIESTA, es el mecanismo legal e idóneo para adelantar las contrataciones que se requieran para contener y mitigar los riesgos asociados con el virus COVID – 19, toda vez que las modalidades de selección previstas en el Estatuto de Contratación, orientadas a la selección*

*objetiva, demandan mayores tiempos, y hacen más largo el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos, mientras que la atención de las fases de contención y mitigación de la pandemia exigen una respuesta ágil e inmediata por parte de este ente estatal, dentro de sus competencias.*

*Que en desarrollo del proceso de contratación directa, el Municipio de Valle de San Juan, debe garantizar los principios que rigen la contratación estatal, consagrados en los artículos 24, 25 y 26 de la ley 80 de 1993, referentes a los principios de transparencia, economía y responsabilidad.*

*Que la circular conjunta número 014 del 1º de junio de 2011, de la Contraloría General de la Republica, Auditoría General de la Republica y de la Procuraduría General de la Nación, respecto de la URGENCIA MANIFIESTA, señaló que:*

*“Con el fin de promover la utilización adecuada de la causal de contratación directa “Urgencia Manifiesta” se presentan las siguientes recomendaciones generales sobre el particular, que se invita a revisar: - verificar que los hechos y las circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de la urgencia manifiesta, se adecuen a una de las causales señaladas para el efecto en la ley 80 de 1993 artículo 42. – confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general. – declarar la urgencia manifiesta, elaborando el acto administrativo correspondiente. Para realizar la contratación derivada, pese a que no se requiere la elaboración de estudios previos ni la celebración de un contrato por escrito, resulta aconsejable: \*Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aun cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de la información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad. \*Atender la normatividad que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización. \* verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio. \* Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna. \* Tener claridad y, preferiblemente, dejar constancia de las condiciones del contrato, especialmente de aquellas que resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras. \* Efectuar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado. \* Elaborar un informe sobre la actuación surtida que evidencie todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de urgencia. \* Declarada la urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivados de esta, se deberá poner en conocimiento tal hecho de forma inmediata al órgano de control fiscal competente, remitiendo la documentación relacionada con el tema para lo de su cargo.”*

*Que en consecuencia, es necesario e impostergable declarar la URGENCIA MANIFIESTA advirtiendo y haciendo extensible a los operadores contractuales, así como a los servidores públicos demandantes de bienes y servicios y obras de las distintas dependencias, que deben respetar el principio de planeación y realizar estudios previos juiciosos que precisen la necesidad y la urgencia de atenderla mediante la contratación directa, observando con estricto celo las precedentes recomendaciones consignadas por los entes de control en la circular mencionada.*

*Que se les recuerda a los ofertantes que tienen responsabilidad social, que son colaboradores de la Administración, que sus obligaciones están garantizadas y que cualquier incumplimiento les generará la responsabilidad prevista por la ley.*

*Las circunstancias les exigen e impone comportamientos solidarios que les impide aprovecharse egoístamente de las circunstancias. Por lo cual la administración municipal, les formula la admonición cordial a que conserven y mantengan la racionalidad que les es propia y no se aprovechen del momento para exceder sus beneficios.*

*Que dado la magnitud de la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19 y la ausencia de situaciones precedentes que pudieran orientar el comportamiento del virus, las dimensiones de su impacto y la forma de atacarlo, no se puede a priori dimensionar las necesidades que han de ser atendidas, los insumos indispensables para enfrentarla, el recurso humano indispensable para atenderla, razón por la cual resulta imposible un ejercicio de previsión detallada que precisen la entidad de compras de bienes y servicios que han de efectuarse.*

*Que la conexidad entre la actividad contractual, los objetos de los contratos que al amparo de la urgencia manifiesta se celebren, los valores que se comprometan, su pertinencia para conjurar los efectos sociales negativos para la salud ocasionados por la pandemia y la situación de emergencia sanitaria a la que el Municipio de Valle de San Juan se enfrenta, ha de quedar expresamente consagrados en los estudios previos para evitar cualquier abuso de la situación.*

*Que, en mérito de lo expuesto el Alcalde Municipal (E) de Valle de San Juan- Tolima,*

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO: DECLARAR.** La **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Valle de San Juan, para prevenir, conjurar, mitigar la situación de emergencia descrita en la parte motiva en este acto administrativo y sus efectos y con la finalidad de atender las fases de contención y mitigación del COVID -19 declarado como PANDEMIA por la OMS.

**ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR,** a todas las Secretarías que presenten las necesidades identificadas, con los respectivos soportes, justificando la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con las fases de contención y mitigación de la pandemia COVID -19 declarada por la OMS, así como la contribución del bien, obra y servicio al enfrentamiento de la emergencia de tal forma que el empleo de las modalidades de contratación ordinaria sean ineficaces e ineficientes para satisfacer la necesidad.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Los procesos de contratación que durante el lapso por el que se prolongue la situación que ha dado lugar a la declaratoria de **URGENCIA MANIFIESTA**, puedan adelantarse dentro de los parámetros normales de contratación y no pongan en riesgo la oportuna ejecución de las medidas necesarias a adoptar en el marco de las fases de contención y mitigación del virus, deberán ceñirse a las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás disposiciones legales y reglamentarias que lo complementen.

**ARTICULO TERCERO: ORDENAR,** a los operadores contractuales, a las áreas solicitantes, a los funcionarios que intervengan en la planeación contractual que observen con estricta atención y cuidado la Circular Conjunta Número 014 del 1 de junio de 2011 de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta resolución.

**ARTICULO CUARTO: ORDENAR** la secretaria de Hacienda Municipal en coordinación con la secretaria de Desarrollo Social y demás dependencias, a realizar los trámites presupuestales requeridos para la obtención de recursos necesarios para la adquisición de bienes, obras o servicios necesarios para conjurar la situación de emergencia sanitaria.

**ARTICULO QUINTO: ORDENAR** a la Secretaria de Gobierno Municipal de Valle de San Juan, el envío inmediato de los expedientes de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, a la Contraloría competente.

**ARTÍCULO SEXTO: VIGENCIA,** El presente Decreto rige a partir de su publicación, y tendrá vigencia hasta 20 de junio de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causales que le dieron origen.

**PARÁGRAFO:** La declaratoria podría finalizar antes de la fecha aquí señalada, en caso de desaparecer las causas que motivaron su declaratoria; en caso de aumentar el nivel de riesgo, puede extenderse su vigencia con el objeto de garantizar medidas de protección a la salud de la población del Municipio de Valle de San Juan.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en el Municipio de Valle de San Juan, a los veinticuatro (24) días, del mes de marzo de 2020.

**DIEGO MAURICIO GÓMEZ SUAREZ**  
Alcalde Municipal (E)"

**2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.**

Mediante auto del 7 de mayo de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web 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 objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, las entidades convocadas guardaron silencio, al igual que el Ministerio Público, conforme se evidencia de las constancias secretariales.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 017 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima), encargado; en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO.**

#### **3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.**

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales<sup>2</sup>.

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”<sup>3</sup>, examinando por ello, la competencia de

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

<sup>2</sup> Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

<sup>3</sup> Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*<sup>4</sup>

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control **“Las medidas de carácter general que sean *dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.*”**

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
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 acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo,

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

<sup>6</sup> Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00



pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

## **4. CASO CONCRETO**

### **4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 017 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Valle de San Juan (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

#### **4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.**

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 017 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de San Juan con el objetivo de conjurar la crisis generada por la emergencia sanitaria a causa del Coronavirus COVID-19, por lo que se determina una situación de ámbito general y abstracta en la jurisdicción del Municipio de Valle de San Juan, cumpliéndose así con este presupuesto.

#### **4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.**

El Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Valle de San Juan (Tolima), en su calidad de representante legal encargado de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

#### **4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 017 de 2020, las cuales fueron transcritas igualmente al inicio de la providencia.

De esa manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento: **i)** la declaratoria de pandemia del 11 de marzo de 2020, emitida por la Organización Mundial de la Salud; **ii)** la Resolución No. 380 de 10 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del cual se adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena; **iii)** la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; **iv)** el Decreto No. 0292 del 16 de marzo de 2020, a través del cual el Gobernador del Tolima, declaró la Emergencia Sanitaria en Salud en toda la jurisdicción del departamento, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del Coronavirus COVID-19; **v)** el Decreto No. 0293 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima, en razón a la situación generada por la presencia del COVID-19; **vi)** el Decreto No. 0294 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el toque de queda en el Departamento del Tolima; **vii)** la reunión celebrada el 17 de marzo de 2020 del Comité de Gestión de Riesgo Municipal de Valle de San Juan, a través del cual se establecieron una serie de recomendaciones preventivas con el fin de contener el Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Valle de San Juan; **viii)** el Decreto No. 013 del 17 de marzo de

2020, a través del cual el Alcalde Municipal de Valle de San Juan declaró la emergencia sanitaria en el municipio; **ix)** el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima; **x)** el Decreto No. 015 del 20 de marzo de 2020, a través del cual en el municipio de Valle de San Juan se ordenó el toque de queda acatando la orden del Gobernador del Tolima; **xi)** el Decreto No. 0321 del 21 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobernador del Tolima prorrogó los efectos del Decreto No. 0305 de 2020, con el fin de empalmar el toque de queda con el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República; **xii)** el Decreto No. 016 del 21 de marzo de 2020, por medio del cual el Municipio de Valle de San Juan empalmó el toque de queda con el aislamiento preventivo obligatorio nacional; **xiii)** la Circular Conjunta 014 de 1 de julio 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 instó a los jefes o representantes legales y a los ordenadores del gasto de la entidades públicas, a nivel nacional, a revisar las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa, y especialmente, expuso los criterios para la declaratoria de urgencia manifiesta.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; **ii)** artículo 49 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas; **iii)** el artículo 93 superior que señala que el derecho fundamental de la salud está protegido, no solo a través de la constitución política, sino a través de múltiples instrumentos jurídicos internacionales que hoy hacen parte de la normatividad que pertenece al llamado bloque de constitucionalidad; **iv)** el artículo 314 superior que establece que en cada municipio hay un alcalde que será el jefe de la administración y el representante legal del municipio; **v)** artículo 315 de la Carta Magna, principalmente los numerales 1, 3, 9, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **vi)** el artículo 366 de la Constitución Política, el cual consagrara que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado; **vii)** la Ley 9 de 1979, por medio de la cual se dictan medidas sanitarias y se establece que le corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento; **viii)** la Ley 1751 de 2015, la cual regula el derecho fundamental de salud como un derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo y dispone en el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la Salud; **ix)** el Decreto 780 de 2016 en su artículo 2.8.8.1.4.3 parágrafo, en el cual indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, sin perjuicio de las medidas antes señaladas, en caso de epidemias y situaciones de emergencia sanitaria nacional e internacional, podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principio científicos; **x)** la Ley 715 de 2001, que señala como competencia a cargo de los municipios que deben ejercer control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud; **xi)** la Ley 1801 de 2016<sup>7</sup> o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

---

<sup>7</sup> Artículos 14 y 202

Especialmente, se fundamentó en el **xii)** artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, lo cuales permiten a las autoridades públicas atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, haciendo viable efectuar traslado presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, así, como que dichos contratos celebrados como consecuencia de la urgencia manifiesta se deberán enviar a la Contraloría Departamental para un control fiscal especial; y, en **xiii)** literal a) urgencia manifiesta numeral 4 de contratación directa del artículo 2° de la Ley 1150.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 017 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, conclusión que se refuerza al observar que dentro de las consideraciones ni siquiera se hizo alusión al Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni a ningún otro, lo que significa sin duda alguna, que las medidas adoptadas no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley, y precisamente pueden emplearse en medio situaciones como las que se están viviendo.

Ahora bien, es preciso indicar que el decreto objeto de estudio no desarrolla el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, el cual fue reiterado íntegramente por el Decreto Legislativo 537 de 2020, debido a que son disposiciones que adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología derivada de la pandemia COVID-19, debido a que no se hizo alusión a esas disposiciones extraordinarias, y tampoco en las consideraciones o las órdenes emitidas en el decreto analizado, se evidencia que se utilizará alguna facultad extraordinaria originada en el estado de excepción y mucho menos fijada en los derechos legislativos antes anunciados, tal como se pasa a explicar.

El Gobierno Nacional ha tomado diferentes decisiones con el fin de combatir la pandemia del COVID-19 en Colombia, dentro de las cuales dispuso mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020, *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Se precisó en esta declaratoria de emergencia que se adoptarían a través de decretos legislativos todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; así mismo, que se dispondría de las operaciones presupuestales necesarias para superar la crisis. En virtud de lo anterior, se expidió el Decreto 440 del 20 de marzo del 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”*.

En dicho decreto, el Gobierno Nacional tomó unas decisiones y señaló unas directrices en materia de contratación pública y en el procedimiento sancionatorio, dentro de las cuales se encuentra: i) la realización de audiencias por mecanismos electrónicos, ii) la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, iii) la utilización de instrumentos de agregación de demanda – *compra por catálogo derivado de acuerdos marco* -, iv) adquisición en grandes superficies, v) adición y modificación de contratos estatales que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia y vi) el procedimiento para pago de contratistas.

Sin embargo, respecto de la contratación de urgencia, dio aplicación a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, entendiéndose por comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta, para lo cual dispuso en su artículo 7:

***“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.”***

Lo anterior, conlleva a inferir que con esta disposición normativa, en forma extraordinaria, se tiene por probada la situación excepcional que se requiere para declarar la urgencia manifiesta, como requisito legal para su declaratoria, según la Ley 80 de 1993 – Artículo 42 -, cuando ésta sea declarada 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.

De esa manera, la facultad extraordinaria otorgada por el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020, es única y exclusiva, en materia probatoria, eliminando la exigencia de la acreditación de la situación excepcional que amerita la aplicación de mecanismos de contratación directa para contrarrestar la correspondiente crisis, lo que a juicio de esta Corporación constituye la creación de una presunción probatoria, la cual puede ser utilizada efectivamente por las autoridades públicas para declarar la urgencia manifiesta, o también, pueden dar aplicación estricta a las exigencias que establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, comoquiera que la urgencia manifiesta es una situación que puede decretarse directamente por cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

De acuerdo a ello, el Alcalde de Valle de San Juan (Tolima), profirió el Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Valle de San Juan con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones.”*, disponiendo una acción inmediata para que *“contener y mitigar los riesgos asociados con el virus COVID-19, toda vez que las modalidades de selección previstas en el Estatuto de Contratación, orientadas a la selección objetiva, demandan mayores tiempo y hacen más largo el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos, mientras que la atención de las fases de contención y mitigación de la pandemia exigen una respuesta ágil e inmediata por parte de este ente estatal, dentro de sus competencias.”*

Así mismo, justificó la declaratoria de la urgencia manifiesta bajo los siguientes argumentos adicionales a los que se resaltaron inicialmente en este estudio, señalando:

*“Que en consecuencia, es necesario e impostergable declarar la URGENCIA MANIFIESTA advirtiendo y haciendo extensible a los operadores contractuales, así como a los servidores públicos demandantes de bienes y servicios y obras de las distintas dependencias, que deben respetar el principio de planeación y realizar estudios previos juiciosos que precisen la necesidad y la urgencia de atenderla mediante la contratación directa, observando con estricto celo las precedentes recomendaciones consignadas por los entes de control en la circular mencionada.*

*Que se les recuerda a los ofertantes que tienen responsabilidad social, que son colaboradores de la Administración, que sus obligaciones están garantizadas y que cualquier incumplimiento les generará la responsabilidad prevista por la ley.*

*Las circunstancias les exigen e impone comportamientos solidarios que les impide aprovecharse egoístamente de las circunstancias. Por lo cual la administración*

*municipal, les formula la admonición cordial a que conserven y mantengan la racionalidad que les es propia y no se aprovechen del momento para exceder sus beneficios.*

*Que dado la magnitud de la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19 y la ausencia de situaciones precedentes que pudieran orientar el comportamiento del virus, las dimensiones de su impacto y la forma de atacarlo, no se puede a priori dimensionar las necesidades que han de ser atendidas, los insumos indispensables para enfrentarla, el recurso humano indispensable para atenderla, razón por la cual resulta imposible un ejercicio de previsión detallada que precisen la entidad de compras de bienes y servicios que han de efectuarse.*

*Que la conexidad entre la actividad contractual, los objetos de los contratos que al amparo de la urgencia manifiesta se celebren, los valores que se comprometan, su pertinencia para conjurar los efectos sociales negativos para la salud ocasionados por la pandemia y la situación de emergencia sanitaria a la que el Municipio de Valle de San Juan se enfrenta, ha de quedar expresamente consagrados en los estudios previos para evitar cualquier abuso de la situación.”*

Por lo anterior, ordena dar uso a procedimientos más eficaces para la celebración de contratos de bienes y servicios que garanticen la atención sanitaria a todos los habitantes y residentes en el municipio, esto en aras de prevenir las consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público, para lo cual, podrá hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, con el fin de garantizar la contratación, de conformidad con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Conforme lo anterior, podemos aseverar que lo indicado en el Decreto No. 017 de 20 de marzo de 2020, no constituye una facultad extraordinaria originada en el estado de excepción anunciado o en los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, sino que es la aplicación de lo señalado en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, encontrándose dentro de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Sumado a ello, para la Sala es claro que la eventual discusión sobre si lo establecido en el artículo 7 del Decreto 440 de 2020 constituye el ejercicio de una facultad extraordinaria derivada de un decreto legislativo y como tal susceptible de un eventual control inmediato de legalidad conforme a las directrices del artículo 136 del C.P.A.C.A. resulta superada, en la medida que al analizar el acto remitido se puede constatar que dentro del mismo ni se invocó ni se justificó la declaratoria de la urgencia manifiesta a partir de lo establecido en el mencionado artículo 7, sino por el contrario toda la fundamentación normativa se derivó de las facultades ordinarias previstas en la Ley 80 de 1993 y en consecuencia dicho acto no es objeto del control inmediato de legalidad.

Ahora bien, debe precisar la Sala que en aquellos eventos en que la declaratoria de urgencia manifiesta invoque el artículo 7 del Decreto 440 de 2020, no conlleva en forma automática que sea susceptible del control inmediato de legalidad, sino que se hace necesario establecer si efectivamente se aplicó esa facultad extraordinaria de la presunción probatoria, o por el contrario, solo dio aplicación a las normas ordinarias que determina la declaratoria de la urgencia manifiesta; ello quiere significar en estricto sentido que el desarrollo de los decretos legislativos en estados de excepción, no puede consolidarse por la simple invocación de los decretos legislativos, debe y tiene que evidenciarse efectivamente la aplicación de una facultad extraordinaria, totalmente nueva, nacida como consecuencia del estado de excepción que habilita circunstancias precisamente excepcionales y temporales, y no, como confusamente se entiende, que cualquier urgencia manifiesta que se desarrolle en este momento para realizar contratación directa para conjurar la crisis de la pandemia constituiría objeto de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, lo que desnaturalizaría este medio de control restrictivo y excepcional.

Analizado desde otro punto vista, la Sala se pregunta, si la declaratoria de urgencia manifiesta decretada en el acto que es objeto de análisis está supeditada al estado de

excepción, es decir, que de no haberse expedido los Decretos 417 de 2020, 440 y el 537 de 2020, el Alcalde del Municipio de Valle de San Juan (Tolima) no hubiese podido expedir el Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020. En caso de ser afirmativo este cuestionamiento, no habría duda en concluir que el decreto objeto de análisis, desarrolla los decretos legislativos antes mencionados, pero, si la respuesta es negativa, implicaría que tal facultad no desarrolla ni se origina en los mencionados actos.

Tal como se ha explicado, para la Sala no se desarrolla ningún decreto legislativo, por lo que la respuesta es negativa, debido a que, en primer lugar, el Decreto No. 017 de 24 de marzo de 2020, tuvo como fundamento normativo, las siguientes disposiciones: *artículos 2, 49, 314 y 315 de la Constitución Política, Art. 44 Ley 715 de 2001, Decreto Reglamentario 780 de 2016, Ley 1801 de 2016, los Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del Numeral 4 del Artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, las resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 0292, 0293, 0294 de 2020 del Departamento del Tolima, y las directrices en las diferentes circulares de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y la Procuraduría General de la Nación*, lo que quiere decir que tuvo como base las facultades ordinarias del representante legal del ente territorial.

Así mismo, porque en la parte resolutive del acto administrativo es evidente que el Alcalde del Municipio de Valle de San Juan (Tolima), declaró la urgencia manifiesta para contratar bienes y servicios, así como, hacer traslados presupuestales con fundamento en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; por lo cual, podemos aseverar que no estamos frente al ejercicio de facultades derivadas de los decretos legislativos proferidos en razón de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, sino de las que la Constitución y la Ley le ha permitido realizar como representante legal de un ente territorial, advirtiendo como se indicó que nunca ni siquiera fueron mencionados en el decreto objeto de estudio.

En conclusión, el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que el Decreto No. 017 del 24 de marzo de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

## **5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES**

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial y posterior trabajo en casa, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y siguientes – *distancia social y aislamiento* -, 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 y subsiguientes – *uso de medios tecnológicos, trabajo en casa* -, proferido por el

---

<sup>8</sup> Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad frente al Decreto 017 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Valle de San Juan (Tolima).

**SEGUNDO:** La presente decisión **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo de carácter general, procederán los medios de control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados<sup>9</sup>,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Aclara Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**  
Salva Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

---

<sup>9</sup> Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.