



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA CUARTA DE ORALIDAD
AG. PONENTE: LILIANA P. NAVARRO GIRALDO

Medellín, cuatro (04) de mayo de dos mil veinte (2020).

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Acto a controlar	Decreto No 023 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Armenia- Antioquia
Radicado	05001-23-33-000- 2020-00796 -00
Asunto:	Resuelve reposición – No Repone decisión

Procede el Despacho a resolver sobre el recurso de reposición interpuesto por el Procurador 116 Judicial II Administrativo, como agente del Ministerio Público, en contra de la providencia del 27 de marzo de 2020 por medio de la cual "*se avoca conocimiento*" al Decreto 023 del 23 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde municipal de Armenia- Antioquia -, previos los siguientes,

ANTECEDENTES

El día 23 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Armenia – Antioquia-, expidió el Decreto No 023, por medio del cual "*SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA DEBIDO A LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID19 Y SE ORDENAN OTRAS DISPOSICIONES*", acto administrativo que fue enviado al correo electrónico habilitado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, para imprimirle el trámite que le corresponde de conformidad con lo indicado en artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Una vez fue recibido por esta Corporación, el mencionado Decreto fue sometido a reparto el 27 de marzo de la anualidad que avanza, correspondiéndole a la suscrita su conocimiento.

Mediante auto de la misma fecha, se avocó conocimiento al asunto de la referencia y se notificó de dicha decisión al Alcalde del municipio de Armenia-Antioquia, y al Procurador 116 Judicial II Administrativo, en representación del Ministerio Público, quien mediante escrito presentado a través de correo electrónico el pasado 13 de abril del año en curso, recurrió la decisión antedicha.

Al recurso de reposición se le corrió traslado por el término de tres (03) días, tal como lo ordena el artículo 319 del Código General del Proceso.

DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

El argumento empleado por señor Agente del Ministerio Público, para sustentar el recurso en comento, consistió en señalar que el contenido y fundamento del Decreto 023 del 23 de marzo de 2020, expedido por el

Alcalde del Municipio de Armenia – Antioquia -, no se ajusta a los parámetros definidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, veamos:

"(...)

Ahora bien analizando el caso concreto, el Decreto 23 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Armenia - Antioquia, respecto del cual el Despacho avocó conocimiento, mediante la providencia recurrida, para impartirle el trámite de control de legalidad inmediato, se fundamenta en competencias de carácter ordinario radicadas en cabeza de la Administración Municipal, y en modo alguno, hace relación o referencia al desarrollo de los decretos legislativos, expedidos al amparo del estado de excepción vigente en el país, a raíz de la declaratoria efectuada por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 de 2020.

En efecto, los fundamentos de derecho invocados en el citado acto administrativo, son los siguientes:

Artículo 315 de la Constitución Política, numerales 1, 2 y 3. Ley 136 de 1994, Artículo 91 Literal D) numerales 1, 7 y 19. Ley 1551 de 2012, artículo 29 Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43.

Como se aprecia con claridad, se trata de competencias de carácter ordinario y no excepcional.

Igualmente, en los considerandos de ese acto administrativo, no se advierte referencia alguna al desarrollo de decretos legislativos, en el contexto del estado de excepción.

En los citados considerandos, se citan, disposiciones relacionadas a la declaratoria de emergencia sanitaria, decretada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 385 de 2020 del 12 de marzo del año en curso, y otras medidas adoptadas por el Departamento de Antioquia, en relación con esa temática.

Como se aprecia, no se trata del desarrollo de Decretos Legislativos, tal como lo exige la norma que regula el medio de control inmediato de legalidad.

(...)

Sobre el particular, es preciso señalar que por un lado, el citado Decreto Nacional 420 de 2020 que se cita como fundamento, no reviste el carácter de Decreto Legislativo, sino que hace referencia a competencias ordinarias del Presidente de la República, en materia de dictar instrucciones, sobre el manejo del orden público en el país.

Igualmente, se advierte que el mismo, no está suscrito de contera por todos los Ministros del Despacho, como si lo están los Decretos Legislativos, dictados al amparo de los estados de excepción, por exigencia constitucional.

Sin embargo, al margen de esa discusión conceptual, el Decreto 23 de 2020, dictado por el Municipio de Armenia objeto de análisis, no hace referencia a esa temática, (orden público), toda vez que su contenido material, consiste en la declaratoria de urgencia manifiesta en materia contractual, como figura ordinaria, consignada en el Estatuto de la Contratación Administrativa, previsto en la Ley 80 de 1993 y en las normas que la modifican o adicionan.

En efecto, la declaratoria de urgencia manifiesta contenida en el Decreto Municipal bajo estudio, no se efectúa sobre la base del contenido del Decreto Legislativo 440 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19", sino sobre la base de las prescripciones del Estatuto de la Contratación Administrativa, previsto en la Ley 80 de 1993 y demás normas modificatorias..."

Con fundamento en lo anterior, solicitó el Ministerio Público en cabeza del Procurador 116 Judicial II Administrativo, se reponga la decisión recurrida y en su lugar se disponga abstenerse de avocar conocimiento frente al asunto de la referencia,

CONSIDERACIONES

1. De la procedencia y oportunidad del recurso.

Conforme lo dispone el artículo 242 del C.P.A.C.A., el recurso de reposición es procedente contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica.

En ese orden de ideas, y en virtud de lo establecido en los artículos 243 y 246 de la misma codificación, la decisión recurrida por el Ministerio Público, esto es, aquella mediante la cual se avocó el conocimiento frente al Decreto No 023 del 23 de marzo de 2020, no es susceptible de los recursos de apelación o súplica, de allí que el único procedente, hubiera sido el de reposición¹.

Frente a la oportunidad, se advierte que, la providencia del 27 de marzo del año en curso, fue notificada al Agente del Ministerio Público el 02 de abril del mismo calendario, por lo que se estima que el recurso de reposición fue presentado dentro del término legal.

2. De la solución al caso concreto.

Señala el Ministerio Público que el Decreto No 023 del 23 de marzo de 2020, fue expedido con fundamento en competencias de carácter ordinario, radicadas en cabeza de la administración municipal de Armenia – Antioquia-, considerando que si bien, hace relación o referencias al desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos al amparo de la declaratoria del Estado de Excepción vigente para el momento en el país, finalmente el aludido acto no contiene facultades excepcionales dictadas

¹ **“Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia...”

Artículo 246. Súplica. El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario...”

en el marco de la Declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, manifiesta el Ministerio Público que los fundamentos normativos del citado acto, corresponden al artículo 315 de la Constitución Política, numerales 1, 2 y 3; la Ley 136 de 1994, artículo 91 literal D) numerales 1, 7 y 19; la Ley 1551 de 2012, artículo 29; y la Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43; en este orden de ideas, como fue indicado en precedencia no corresponde al desarrollo de los Decreto Legislativos dictados en el marco del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Adicionalmente, considera el Agente del Ministerio Público que la base del Decreto 023 del 23 de marzo de 2020, no fue bajo el contenido del Decreto Legislativo 440 de la misma anualidad, sino sobre las previsiones de la Ley 80 de 1993 y sus normas modificatorias, por lo que solicitó la revocatoria de la providencia del 27 de marzo de 2020.

Bajo ese entendido, considera el Despacho que el Decreto No 023 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Armenia – Antioquia, fue expedido en virtud y de conformidad con los lineamientos previstos entre otras en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, no puede pasarse por alto, que también lo fue en desarrollo de lo regulado en el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"*.

En ese orden, entiende esta judicatura que el control de legalidad frente a dicha declaratoria debe ser realizado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, máxime cuando, de los fundamentos esbozados en la parte considerativa del Decreto 023 del 23 de marzo de 2020 del Alcalde del Municipio de Armenia – Antioquia-, se puede evidenciar una relación directa con las medidas para mitigar los efectos generados con la declaratoria de estado de emergencia.

De conformidad con lo anterior, y en consideración a la mecánica constitucional y legal en la adopción de las medidas como esta, es decir, de carácter general dictadas en el ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos en los estados de excepción, **es dable avocar el conocimiento del asunto y mantener incólume la providencia del 27 de marzo de 2020 a fin de garantizar la tutela judicial efectiva frente a una evidente confluencia de propósitos y la superposición de competencias**, tal como lo expone el H. Consejo de Estado, en reciente providencia del 15 de abril de 2020, veamos:

“Otro interesante ejemplo lo encontramos en las declaratorias de la urgencia manifiesta para efectos de la contratación estatal, que está regulado en normas ordinarias, esto es, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 dispone lo siguiente: «[...] 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 [...]».”

En conclusión, en estos casos, es evidente que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

*Por esto, **bajo un criterio de razonabilidad, y dado que la esencia del control inmediato de legalidad radica en garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, se hace necesario actualizar el contenido de las disposiciones legales antes enunciadas, para que la base de actos generales expedidos por las autoridades administrativas territoriales o nacionales que pueden ser revisados a través de ese medio de control se amplíe.***² (Resaltos fuera del texto original)

Así las cosas, el Despacho se mantiene en la decisión adoptada mediante la providencia del 27 de marzo, a través de la cual se avocó el conocimiento del Decreto 023 del 23 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Armenia – Antioquia, en ejercicio del Control Inmediato de Legalidad.

En consideración de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 118 del Código General del Proceso, los términos concedidos en la providencia del 30 de marzo de 2020, comenzaran a correr nuevamente, al día siguiente de la notificación del presente auto.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER el auto proferido el 27 de marzo de 2020, mediante el cual se avocó conocimiento del Decreto 023 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Armenia – Antioquia-, en ejercicio del control inmediato de legalidad, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

² Consejo Ponente: William Hernández Gómez – Rad. 11001-03-15-000-2020-01006-00

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 118 del Código General del Proceso, se ordena la contabilización de los términos interrumpidos, a partir de la notificación de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

06 de mayo de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL