



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

Medellín, dos de junio de dos mil veinte.

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Acto a controlar	Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Armenia – Antioquia
Radicado	05001-23-33-000- <u>2020-00796</u> -00
Instancia	Única
Asunto	Deja sin efectos actuación
Auto interlocutorio N°	168/2020

ANTECEDENTES.

El 23 de marzo de 2020, el Alcalde del municipio de Armenia – Antioquia, expidió el Decreto N° 23, el cual fue enviado al correo electrónico habilitado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su emisión, para imprimirle el trámite correspondiente de conformidad con lo indicado en artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante auto del 27 de marzo de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control, y, se ordenó la difusión en los sitios web de la Rama Judicial y del municipio de Armenia – Antioquia, de un aviso por el término de diez (10) días, anunciando la existencia del proceso, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

La publicación en la página web de la Rama Judicial, se llevó a cabo el 31 de marzo de la anualidad en curso y por el término anunciado, sin que dentro del mismo se haya registrado alguna intervención ciudadana, así como tampoco del municipio de Armenia – Antioquia.

Por auto del 21 de mayo de 2020, notificado por estados del día 22 de los mismos y año, como quiera que no había pruebas para practicar y de conformidad con lo previsto en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se le concedió al Ministerio Público, el término de diez (10) días, a fin de que rindiera concepto sobre el asunto de la referencia, tal como lo hizo.

Quiere decir lo anterior, que estaría el proceso de la referencia a la espera de que venciera el término del traslado al Procurador, para ingresar a Despacho para fallo. Sin embargo, al revisar el contenido del acto administrativo y el trámite impartido al proceso, se observa que se presenta una circunstancia que impide emitir una decisión de fondo y, que impone el deber de dejar sin efecto todo lo actuado, conforme a las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. Del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política consagra los estados de excepción, en los artículos 212 y 213, puntualmente al enmarcarlos como el **estado de guerra exterior** y el **estado de conmoción interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*” la misma Carta en su artículo 215, autoriza al Presidente de la República para declarar el **estado de emergencia**, con la permisión de expedir los Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis. El siguiente, es el tenor literal del artículo citado:

"ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*"

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los estados de excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en el artículo 20, dispuso:

"Artículo 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".*

El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se ejerza sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un estado de excepción, veamos:

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

De las normas antes citadas, se desprende que el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis.

Frente a las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado se pronunció delimitándolas así: (i) tiene un carácter jurisdiccional; (ii) es integral; (iii) es autónomo; (iv) es inmediato o automático; (v) es oficioso; (vi) hace tránsito a cosa juzgada relativa; y (vii) coexiste con los cauces procesales ordinarios.

Las siguientes, fueron las palabras del órgano de cierre de la jurisdicción para explicar cada una de las características indicadas en precedencia:

"(...) Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos (sic) del control

inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009¹, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"²*

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"³ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

"... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"⁴;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"⁵; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en

¹ Así lo expresó la Sala en sentencia de 16 de junio de 2009 Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA) CP: Enrique Gil Botero.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

⁴ Ídem

⁵ Ibídem

*virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo*⁶

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición"—artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; (...)

*(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa "o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona"*⁷14;

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

*(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...)"*⁸.

Ahora, frente a las características de los actos administrativos susceptibles de del control inmediato de legalidad, el mismo Consejo de Estado en providencia reciente, expresó:

*"(...) De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*⁹, *se ejerce respecto de los **actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.***

Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que

⁶ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho"

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁹ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

*desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción**, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo "decreto legislativo" que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.*

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y que se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia".

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, **no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República. (...)**"¹⁰ (Negritas y subrayas del Despacho).*

Finalmente, en otra decisión del mes anterior, la misma Corporación, al desatar el recurso de reposición interpuesto por el Agente Delegado del Ministerio Público, contra el auto que avocó el conocimiento de un asunto relativo al control inmediato de legalidad, expresó:

"Los decretos de desarrollo dictados al amparo del decreto declaratorio solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (art. 214 numerales 1 y 2 CP). Para el caso de los Estados de Guerra Exterior y Conmoción Interior, la Constitución los denominó decretos legislativos, mientras que, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emiten decretos con fuerza de ley.

De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

*Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, **cundo ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios**"¹¹.*

Se infiere de todo lo anterior que los actos susceptibles del control inmediato de legalidad, son solo aquellos que desarrollan decretos legislativos y no todos los que dentro del marco de un estado de excepción, emitan las autoridades, así estén encaminados a conjurar los motivos que dieron lugar

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia del 31 de marzo de 2020. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo Lopez. Radicación No. 110010315000202000958000.

¹¹ Consejo de Estado. Sala Once Especial de Decisión. Auto del 29 de abril de 2020. Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Radicación No. 110010031500020200099500.

a la declaratoria de tal Estado.

Por ello, cuando el operador judicial advierta que el acto sometido a su consideración, no es expedido con el fin desarrollar un decreto legislativo, sino en ejercicio de competencias ordinarias, así se busque con él atacar las causas del estado de excepción, debe abstenerse de avocar el conocimiento del medio de control y, en el evento de haberse adoptado una decisión contraria, deberá dar aplicación al artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo¹², invalidando lo actuado, ante la inminente imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre la legalidad del acto cuyo control ha de ejecutarse.

2. Análisis del caso concreto.

Conforme se indicó en el recuento de antecedentes, el Alcalde del municipio de Armenia – Antioquia, expidió el Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual,

"DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la Urgencia Manifiesta por el término de (3) meses o hasta que la situación que dio origen se conjure, con la finalidad de contrarrestar las situaciones producto pandemia provocada por el Coronavirus Covid-19 con el fin de brindar las ayudas necesarias y oportunas a la población del municipio.

PARÁGRAFO PRIMERO: Que el *literal a, numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007*, estableció la procedencia de la contratación directa, en caso de urgencia manifiesta.

ARTICULO SEGUNDO: Para la contratación que se adelante relacionada directamente con las actividades de prevención, reducción y mitigación del riesgo generado por el COVID - 19, se realizará en aplicación del **artículo 66 de la ley 1523 de 2012**, atendiendo los requisitos y formalidades que el régimen especial estableció y con la posibilidad de aplicar las cláusulas dispuestas en los artículos 14 y 18 de la ley 80 de 1993.

ARTÍCULO TERCERO: REALIZAR las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Antioquia y la Dirección de Gestión del Riesgo Departamental, con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada, solicitar la ayuda del gobierno central y disponer de los recursos económicos necesarios para atender la emergencia así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad y por las razones expuestas en la parte motiva del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO: CELEBRAR de manera directa todos los contratos que sean necesarios para atender la emergencia y cubrir todos los gastos que se generen como consecuencia de la ejecución de las acciones enunciadas en el numeral anterior, los cuales afectarán las partidas presupuestales existentes en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia y los demás recursos que se puedan gestionar con la dirección departamental de gestión del riesgo' y con otras entidades del orden departamental y Nacional.

¹² "**ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD.** Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrearán nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes."

ARTICULO QUINTO: ORDENAR la conformación del expediente de que trata el **artículo 43 de la ley 80 de 1993** y remitirlo a la Contraloría General de Antioquia, dentro de los (5) días hábiles siguientes a la suscripción de los contratos para el ejercicio del control fiscal pertinente, así mismo, enviar copia del presente Decreto y del Acta, a la Gobernación de Antioquia y a la dirección departamental de gestión del riesgo, para buscar cofinanciación de recursos para atender la (sic) emergencia futuras.

ARTICULO SEXTO: DISPONER de acuerdo con lo señalado en el **parágrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993**, de los recursos que se requieran para atender la emergencia lo más pronto posible, realizar los traslados, incorporaciones o movimientos presupuestales a que hubiere lugar, conducentes a la contratación que permita solventar la situación de emergencia.

ARTICULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de su publicación.” (negrilla y subraya adicionada al texto original).

Si bien, en principio, este Despacho había considerado que ese acto administrativo general, sí era objeto del control inmediato de legalidad, en esta providencia se cambia de postura, acogiendo los lineamientos y criterios adoptados por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, llevada a cabo el pasado 28 de mayo de 2020.

Dicho lo anterior, se recuerda, de conformidad con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que el control inmediato de legalidad resulte procedente se requiere la concurrencia de los tres elementos a saber:

1. Que sean medidas de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
2. Que sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas.
3. **Que sean expedidas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Concluirá el Despacho el no cumplimiento del tercero presupuesto necesario para la procedencia del control inmediato de legalidad, el cual se relaciona, se itera, con la necesidad de que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

A través de la Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, con fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo del presente año, en la cual, se ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad, así:

"RESUELVE

Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan

las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2. Medidas sanitarias. *Con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.2. *Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor de 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.*

(...)

2.9. *Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.*

(...)”.

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, y en el cual adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, en los siguientes términos:

“DECRETA

Artículo 1. *Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

Artículo 2. *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

Artículo 3. *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

Artículo 4. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”*

En ese mismo sentido, mediante el Decreto Legislativo N° 440 del 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia por el coronavirus COVID-19, cuyo artículo 7º, dispuso que a raíz de la declaratoria del estado de excepción se entiende comprobado el hecho que da lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta para la contratación directa del suministro de bienes con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia. Reza el aludido artículo lo siguiente:

“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.”.

Revisado el Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020, se encuentra que, sus fundamentos de derecho, atañen a los artículos 315 de la Constitución Política, 91 (literal d numerales 1, 7) y 19 de la Ley 136 de 1994 modificado por el canon 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012, y los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, los que no conciernen a decreto legislativo alguno. Ahora bien, de las consideraciones que dieron lugar a la expedición de aquél, se destacan las siguientes:

- ✓ Mediante la Resolución N° 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y la Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del Coronavirus (Covid-19) y dictó otras disposiciones.
- ✓ A través de la **Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.**
- ✓ Por medio del **Decreto N° 2020070000967 del 12 de marzo de 2020 el Gobernador de Antioquia declaró la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia**, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del Coronavirus (Covid-19) y poder brindar atención a la población que resulte afectada.
- ✓ Posteriormente a través **del Decreto 2020070001025 del 19 de marzo de 2020** se estableció una cuarentena por la vida en toda la jurisdicción del departamento de Antioquia, igualmente el municipio de Armenia decretó medidas para la contención de la epidemia por el Coronavirus (COVID -19) mediante Decreto N° 021 del 18 de marzo de 2020.
- ✓ A través del Decreto N° 420 del 18 de marzo de 2020 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
- ✓ El artículo 3, numeral 2 de la Ley 1523 de 2012, consagra el principio de protección, y el numeral 5 ibídem estipula lo referente a la **Calamidad Pública**.
- ✓ **Debido a los casos confirmados contagio en el departamento de Antioquia y en todo el territorio nacional es importante declarar urgencia manifiesta, para así poder dar respuesta oportuna a la calamidad de salud pública generada por el Coronavirus COVID 19.**

- ✓ **En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y la ley 1523 de 2012, cuando se presenta un caso de urgencia manifiesta**, la entidad estatal deberá sustentar las causas en las que se apoya el acto administrativo que declara la misma.
- ✓ **El artículo 2, numeral 4, literal a) de la Ley 1150 de 2007**, consagra la urgencia manifiesta como una de las causales de selección del contratista por la modalidad de contratación directa.
- ✓ Finalmente, por medio del Decreto Ley 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"* el gobierno nacional reglamenta en el artículo 7 lo atinente a la contratación de urgencia.

Nótese que, el Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020, si bien se trata de un acto general proferido por el Alcalde del municipio de Armenia, materialmente no desarrolló ningún Decreto Legislativo expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional, sino que, su emisión se fundamentó en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y en el literal a) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta¹³, entre otras disposiciones de tipo constitucional y legal.

La declaratoria de urgencia manifiesta es una figura que se encuentra contemplada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y de la cual pueden hacer uso las autoridades en los eventos allí previstos, sin que necesariamente exista un estado de excepción; y aunque una de los supuestos que la justifica es, precisamente, las *"situaciones relacionadas con los estados de excepción"*, en este caso es claro que, la razón aducida por el Municipio no es esa sino la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social, así como la calamidad pública decretada por la Gobernación de Antioquia, de manera que se estaría en la causal de necesidad de *"conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad"*, establecida en el precitado artículo 42 de la Ley 80.

En efecto, en el artículo primero de la parte resolutive del Decreto N° 23 de 2020 se declaró la **urgencia manifiesta** en el municipio de Armenia, y en el artículo segundo siguiente, se dispuso que, para la contratación que se adelante relacionada directamente con las actividades de prevención, reducción y mitigación del riesgo generado por el COVID - 19, **se realizará en aplicación del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012**, todo lo cual, en aras de *"dar respuesta oportuna a la **calamidad de salud pública** generada por*

¹³ El artículo 42 de la Ley 80 de 1992 preceptúa: *"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 públicos. // La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado"*.

el *Coronavirus COVID-19*”, tal como se refirió en la parte motiva del mismo acto.

Ha puntualizado el Consejo de Estado¹⁴, que la calamidad pública puede conllevar a la declaratoria del estado de excepción de emergencia, pero ello no es una regla ineluctable ni obligatoria, pues es competencia exclusiva e indelegable del Presidente de la República determinar las circunstancias y declarar el estado de excepción, como claramente lo planteó la Corte Constitucional, en sentencia C-466 de 19 de julio de 2017¹⁵, al conocer por vía de revisión de constitucionalidad un decreto legislativo dictado dentro del marco de una emergencia económica, social y ecológica

En suma, el Alcalde del municipio de Armenia, a través del Decreto N° 23 del 23 de marzo 2020, no desarrolla algún decreto legislativo expedido con base en la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, contenida en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, sino que, por el contrario, se fundamentó, entre otras disposiciones constitucionales y legales, en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y en el literal a) del numeral 4 del canon 2º de la Ley 1150 de 2007, que se repite, conciernen a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de *declarar* la urgencia manifiesta, para el caso concreto, en virtud de la emergencia sanitaria *declarada* por el Ministro de Salud y Protección Social, por medio de la Resolución N° 385 de 2020, con apoyo en el Decreto N° 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, por el cual, el Gobernador del departamento de Antioquia *declaró* la emergencia sanitaria en esa jurisdicción, en aras de “*dar respuesta oportuna a la calamidad de salud pública generada por el Coronavirus COVID 19*”, medidas que, responden a otras previsiones como la Ley 1523 de 2012, esto es, no devienen de la ejecución de funciones administrativas, dentro del marco de alguno de los decretos legislativos derivados de la *declaratoria* del estado de excepción.

En consecuencia, el Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Armenia, no es controlable a través del medio de control inmediato de legalidad, lo que implica la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Antioquia para conocer de la legalidad del mismo, situación que, de no remediarse, llevaría indefectiblemente a una decisión inhibitoria y a un desgaste injustificado de la jurisdicción.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento que estime necesarias y acogiendo los lineamientos y criterios adoptados en forma mayoritaria por la Sala Plena de esta Corporación, en la sesión virtual llevada a cabo el pasado 28 de

¹⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N° 4. Auto del 14 de abril de 2020. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicado N° 11001-03-15-000-2020-01016-00.

¹⁵ Expediente RE-228. Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, “*Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo*”. M. P. Carlos Bernal Pulido.

junio de la anualidad que avanza, en aras de evitar una providencia inhibitoria, se dejará sin efecto todo lo actuado en el *sub examine* a partir del auto por medio del cual se avocó el conocimiento del ejercicio del control inmediato de legalidad y, en su lugar, se abstendrá de avocar conocimiento del Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Armenia, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: Dejar sin efecto todo lo actuado en el proceso, a partir de la providencia del 27 de marzo de 2020, por medio de la cual se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Armenia – Antioquia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto N° 23 del 23 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA DEBIDO A LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID19 Y SE ORDENAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

TERCERO: Comuníquese a la Secretaría del Tribunal y al municipio de Armenia - Antioquia, para que se desfije el aviso mediante el cual se informó de la existencia del presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firma escaneada - Decreto 491 de 2020

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO
MAGISTRADA

Jenvil

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

03 de junio de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL