



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA UNITARIA
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, dos (2) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	Revisión de legalidad del Decreto No. 137 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sabaneta –Antioquia- <i>"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sabaneta, con ocasión a la declaratoria de la calamidad pública y la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones"</i> .
Radicado:	05001 23 33 000 2020 00910 00
Instancia:	Única instancia
Auto Interlocutorio	Nro. 66
Tema:	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales. No se cumplen los presupuestos para emitir una decisión de fondo.</i>
Decisión:	<i>Declara improcedente el medio de control inmediato de legalidad</i>

1. ASUNTO

Procede el Despacho a declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 137 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sabaneta- Antioquia- *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sabaneta, con ocasión a la declaratoria de la calamidad pública y la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones"*, previos los siguientes antecedentes y consideraciones.

2. ANTECEDENTES

2.1. Del Decreto objeto de control

La Alcalde del Municipio de Sabaneta–Antioquia-, el 30 de marzo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 137 del 20 de marzo de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de la norma es el siguiente:

**"DECRETO N° 137
(MARZO 20 DE 2020)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFEISTA EN EL MUNICIPIO DE SABANETA, CON OCASIÓN A LA DECLARATORIA DE LA CALAMIDAD PÚBLICA Y LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SABANETA, identificado con la cédula de ciudadanía número 8.105.862, debidamente posesionado ante la Notaría Única del Circulo Notarial de Sabaneta según acta de posesión No. 24 expedida el 3 de enero de 2020, actuando en calidad de Alcalde de la entidad territorial con NIT 890.980.331-6 en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales de Colombia, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, la ley 1801 de 2016, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el literal a) del numeral 4º del artículo 2º de la ley 1150 de 2007 y demás disposiciones concordantes y

CONSIDERANDO

1. Que el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia, consagra como uno de los fines esenciales del estado mantener la integridad territorial. Además, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.
2. Que el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispone que existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presentan situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se deberá (sic) mediante acto administrativo motivado.
3. Que el artículo 49 de la constitución política de Colombia determina, que la atención en salud es un servicio público a cargo del estado, adicionalmente todas personas tienen el deber de procurar el cuidado integral de 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 humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud.
4. Que el Consejo de Estado ha proferido numerosos pronunciamientos sobre la posibilidad de recurrir a la declaratoria de urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio lo requiere, en los siguientes términos:

"... la Ley 80 de 1993, obrando con criterio descentralizador e interpretando de manera más realista las necesidades de la Administración, autoriza al jefe o representante legal de la entidad estatal para hacer la declaratoria de urgencia, con el carácter de "manifiesta". CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 28 de enero de 1998. Radicado No. 1073 Consejero Ponente; Javier Henao Hidrón.

Cuando se proceda en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentados o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estado de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, por la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente,

cuando ya se haya producido o agravado el daño". CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 28 de enero de 1998. Radicado No. 1073. Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón.

5. *Que el concepto 2230 de 2015, del Consejo de Estado, la Constitución Política de Colombia estableció que; los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado y este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, de conformidad con el régimen legal correspondiente.*
6. *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.*
7. *Que de acuerdo con el artículo 2º de la ley 1438 de 2011, el bienestar del usuario es el eje central y núcleo articular de las políticas en salud, adicionalmente, el Sistema General de Seguridad Social en Salud está orientado a generar condiciones que protejan la salud de los Colombianos.*
8. *Que la ley 1715 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.*
9. *Que el decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en el párrafo 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 epidemia o situaciones de Emergencia Sanitaria Nacional o Internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en zona determinada.*
10. *Que de acuerdo con el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional, se considera emergencia en salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad y podrá exigir una respuesta internacional coordinada.*
11. *Que la Organización Mundial de la Salud informo la ocurrencia de casos de infección respiratoria aguda grave causada por un nuevo Coronavirus en la ciudad de Wuhan-China, desde la última semana de diciembre de 2019 y el 30 de enero de 2020 la misma OMS, genero la alerta mundial, informando que era inminente la propagación del virus en todo el mundo.*
12. *Que la Secretaría de Salud y Protección Social de Antioquia, mediante la circular K20200099000135 del 9 de marzo de 2020, declaro ALERTA AMARILLAS EN LA RED HOSPITALIARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención y mitigación, para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas de nivel I, II y III de complejidad de todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de servicios de salud, con motivo de la emergencia generada por el COVID-19.*
13. *Que el 10 de marzo de 2020 mediante Circular 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la función pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.*
14. *Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, categorizó COVID-19 como una pandemia o lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación de virus.*

15. *Que la circular 0000005 de 2020, impartió instrucciones claras y concretas a todos los entes de nivel nacional sobre las directrices para la detención temprana, el control y la atención ante la introducción del Coronavirus COVID-19 y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo, en el cual se le solicita a las entidades territoriales, divulgar los protocolos e instructivos que se emitan para la vigilancia intensificada de la introducción del Coronavirus, reportar todos los casos al Centro Nacional de Enlace y al Sistema de Vigilancia en Salud Pública, realizar la búsqueda y seguimiento de los posibles contactos de casos probables de infección respiratoria aguda grave por nuevo Coronavirus, con base en los protocolos e instructivos de vigilancia, además investigar todos los casos probables que ocurran, incluyendo aquellos notificados en los profesionales de salud.*
16. *Que el Gobierno Nacional, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus, para prevenir la ampliación del contagio en todo el territorio nacional.*
17. *Los Coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves. Esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar). En los casos más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso, la muerte, es por ello que, en la actualidad, en el Municipio de Sabaneta se enfrenta un grave riesgo en la salud y en la vida de las comunidades de este territorio.*
18. *Que, en la fecha, en más de 170 países, distribuidos en todos los continentes existen casos de propagación y contagio, con más de 6.400 fallecidos por lo que se instó a todos los estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoria de posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, sí como la divulgación de las medidas preventivas, lo cual debe redundar en la mitigación del contagio, de los cuales en Colombia ya se encuentran confirmados más de 100 casos de contagio.*
19. *Que de acuerdo al decreto 129 del día 19 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Sabaneta decreto la CALAMIDAD PÚBLICA Y LA EMERGENCIA SANITARIA, con ocasión del CORONAVIRUS (COVID-19) activando todas las medidas necesarias inherentes a la protección de los ciudadanos en todo el territorio municipal.*
20. *El Instituto Nacional de Salud, ha establecido acciones que buscan dar respuesta inmediata ante el ingreso de casos importados de Coronavirus al país; con lo cual el Laboratorio Departamental de Salud Pública de Antioquia ha sido delegado desde el Instituto Nacional de Salud como el centro colaborador para la realización de la prueba de identificación del Coronavirus COVID-19 y atender los casos sospechosos en Antioquia y el norte del país, por lo cual se hace de vital importancia la adquisición de reactivos e insumos de biología molecular que permitan el montaje y efectividad de la prueba.*
21. *Teniendo en cuenta la Ley 1523 de 2012, Artículo 4º, numeral 25, define el riesgo de desastres así: "Riesgo de desastres: corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, social-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad".*
22. *Que según lo establecido en el inciso 1º del artículo 42 de la ley 80 de 1993, por el cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, dispone; existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes o la prestación de servicios o la ejecución de obras de inmediato futuro cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionalmente 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 públicos.

- 23. Que, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad y la jurisprudencia, resulta procedente recurrir a la figura de la Urgencia Manifiesta cuando se esté frente a situaciones tales como; calamidades, desastres y en general hechos de fuerza mayor, guerra exterior, conmoción interior, emergencia económica, social o ecológica; hechos vinculados a la imperiosa necesidad de impedir la paralización de un Servicio Público.*
- 24. Que los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993, incorporan la figura de la urgencia manifiesta, como una modalidad de contratación directa, como un 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 crisis, cuando dichos contratos, en razón de las circunstancias descritas en los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993 son del todo imposible celebrarlos a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la ley y el reglamento*
- 25. Que lo anterior fue convalidado por H Corte Constitucional, mediante sentencia C-772 de 1998, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, concluyo que la Urgencia Manifiesta se configura cuando se acredite la existencia de una situación que imposibilite acudir a los procedimientos de selección o concurso de públicos.*
- 26. Que la Contraloría General de la Republica, la Procuraduría General de la Nación, la Auditoria General de la República, en la Circular Conjunta No. 14 de 2011, establecen parámetros que deben tener en cuenta los Jefes o Representantes Legales y a los Ordenadores del Gasto de las entidades públicas a nivel nacional, con el fin de dar cumplimiento a las exigencias legales para la celebración de contratos estatales de forma directa, cumplimiento con las siguientes recomendaciones para la contratación por Urgencia Manifiesta:*
 - Verificar los hechos y circunstancias que se pretenden resolver o atender con la declaratoria de la Urgencia Manifiesta, que se adecuen a las causales señaladas en el artículo 42 de la ley 80 de 1993.*
 - Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos y atenderlos en 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, elaborar 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, lo cual resulta aconsejable.*
 - Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reserva o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.*
 - Atender la normatividad que, en materia de permisos, licencias, autorizaciones similares existía, constatando que para ejecución del contrato se cuente con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización.*
 - Verificar que el valor del contrato se encuentra 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 aquellas que resulten sustanciales: objeto, plazo, valor, obligatorios,*

habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad, amparo presupuestal, entre otras.

-Efectuar los tramites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.

-Elaborar informes sobre la actuación surtida, que evidencie todas las circunstancias, conceptos y análisis que fundamentaron la Declaratoria de Urgencia.

-Declarada la Urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivado de esta, se deberá poner en conocimiento del tal hecho, de forma inmediata, al órgano de control fiscal competencia, remitido la documentación relacionada con el tema para lo de su cargo.

27. *Que en concordancia con el anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.4.2. del Decreto 1082 de 2015, se establece que, si la causal de contratación directa es la Urgencia Manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.*

28. *Que según al acta de reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo No. 02 del día 16 de marzo de 2020, se le solicita al Alcalde Declarar la Calamidad Pública y la Emergencia Sanitaria con ocasión del crecimiento acelerado del CORONAVIRUS (COVID-19).*

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el municipio de Sabaneta para adoptar las medidas y acciones necesarios para prevenir, identificar en forme temprana, diagnosticar, tratar, atender y rehabilitar a los posibles infectados por el CORONAVIRUS (COVID-19).*

ARTÍCULOS SEGUNDO: ORDENAR *a todas las Secretarías que presenten las necesidades identificadas con sus respectivos soportes, para la aprobación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, a fin de realizar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de acciones adoptadas o que se adopten en el municipio de Sabaneta para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la Urgencia manifiesta.*

Parágrafo: *Para efectuar la contratación directa del bien o servicio a contratar, además de la presentación de la necesidad, se recurrirá a la oferta más económica del mercado.*

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR *a la Oficina Asesora Jurídica del municipio de Sabaneta, la remisión inmediata de los expedientes de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de Urgencia Manifiesta, con sus antecedentes, de acuerdo al artículo 43 de la ley 80 de 1993 a la Contraloría General de Antioquia para su correspondiente revisión.*

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR *al Secretario de Hacienda municipal, con coordinación de la Secretaría de Salud del municipio de Sabaneta y demás dependencias, disponer de las operaciones presupuestales encaminadas a establecer las necesidades para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la Urgencia Manifiesta.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación y tendrá vigencia hasta tanto se conjure la calamidad pública y la urgencia sanitaria con ocasión del CORONAVIRUS (COVID-19).*

ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR *al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Sabaneta, que de carácter permanente, rinda informes sobre las necesidades que existan en el municipio de Sabaneta sobre los bienes y servicios a*

contratar y la remita copia del mismo a la Oficina Asesora Jurídica y a la Secretaría General del municipio.

ARTÍCULO SEPTIMO: ORDENESE la publicación del presente Decreto en la página web del Municipio de Sabaneta y en el Portal Único de Contratación.

Dado en Sabaneta, a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

"Firmado Decreto original por el Alcalde SANTIAGO MONTOYA MONTOYA"

(...)"

2.2. Trámite procesal

En proveído fechado 31 de marzo hogaño, se dispuso avocar conocimiento del asunto en cuestión y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, se ordenó, entre otras cosas, la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de este Tribunal, anunciando la existencia del proceso, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Asimismo, comunicar inmediatamente la iniciación del presente asunto al Alcalde del Municipio de Sabaneta –Antioquia-, así como al Concejo Municipal y al Consejo de Gestión y Riesgo de dicha localidad, al Gobernador de Antioquia, al Presidente de la República, al Instituto Nacional en Salud, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para que si lo consideraban oportuno intervinieran indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad del acto que se revisa.

Atendiendo a que toda la población se halla en situación de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 del 22 de marzo de 2020), se señaló que las respuestas serían recibidas a través del correo electrónico del despacho sustanciador.

En esta misma providencia, se exhortó al Municipio de Sabaneta – Antioquia, por conducto del señor Alcalde municipal, para que dentro del término de diez (10) días, siguientes al envío del correo electrónico remitiera copia de los trámites que antecedieron el acto demandado, y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad.

Por último, correr traslado al Ministerio Público para rendir el concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 -5 - del CPACA.

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 31 de marzo de hogaño, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

2.3. Intervenciones

2.3.1. Municipio de Sabaneta –Antioquia

El Alcalde del Municipio de Sabaneta- Antioquia, intervino aduciendo que, en aras de la transparencia efectiva de las actividades y los procedimientos que se realicen con ocasión de la declaratoria de la urgencia manifiesta, en el decreto objeto de revisión, se decretaron y ordenaron diferentes circunstancias que deben ser expuestas y justificadas por cada una de las secretarias del municipio, como las necesidades más urgentes que deben ser atendidas, las cuales deben ser aprobadas por el correspondiente Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

Resaltó que, el interés imperante de la administración en esta situación particular derivada de la pandemia no es otra que servir a la prontitud y eficacia, velar y garantizar la calidad de la salud pública y que el sentido de haber recurrido a decretar la Urgencia Manifiesta es poder realizar todas las acciones preventivas en conjunto para la atención y contención prioritaria de todas las situaciones originales del coronavirus en cumplimiento del ordenamiento jurídico, del marco constitucional y además actuar con armonía del ordenamiento jurídico, dentro del Gobierno Nacional y acoger todas las herramientas que nos permitan atender y combatir en debida forma la pandemia hasta su erradicación.

2.3.2. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la Republica, se pronunció manifestado que carece de competencia para efectuar un pronunciamiento institucional de fondo respecto de los hechos del presente control de legalidad al existir un pronunciamiento constitucional y legalmente establecido que regula las actuaciones de control y vigilancia fiscal tanto de la Contraloría General de la República –CGR-como de las contralorías territoriales.

Por último, luego de referirse a las normas de carácter legal que regulan el tema de la urgencia manifiesta y los pronunciamientos que sobre el tema han proferido las Altas Cortes, resaltó que, eventualmente la urgencia manifiesta decretada puede ser objeto de control por parte de la Contraloría General de la Pública en ejercicio del principio de prevalencia, razón por la cual, cualquier pronunciamiento

actual sobre el particular conllevaría a comprometer su actuación futura situándola en conflicto de interés frente al tema consultado.

Vista la actuación surtida, no se advierten otras intervenciones.

2.4. Concepto Ministerio Público

El Ministerio Público a través de su Procuradora 31 Judicial II, Delegada ante el despacho del Magistrado sustanciador, rindió concepto en el que (a) expuso algunas consideraciones sobre el marco normativo regulatorio del control inmediato de legalidad; (b) señaló que el decreto revisado cumple los requisitos de formales para su expedición; y (c) en cuanto a los sustanciales considera que, en general, las medidas adoptadas se ajustan a derecho.

Por lo anterior, solicitó se declare ajustado a derecho el Decreto Nro. 137 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Sabaneta –Antioquia- objeto de control.

Así, surtidos los trámites de rigor, procede la Sala Plena a pronunciarse, previas las siguientes,

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Esta Corporación es competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, reproducido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹

"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.

¹ No obstante que en criterio del Magistrado Ponente, lo que aquí se decide es competencia de la Sala Plena, la decisión correspondiente en este caso se adopta por el Magistrado Sustanciador y no por la Sala Plena de la Corporación, en acatamiento de lo decidido mayoritariamente por este Órgano en sesión de fecha 28 de mayo de 2020, dentro de los procesos con radicados los números 2020-00779, 2020-00797, 2020-00805, 2020-00910, cuyos proyectos de sentencia fueron sometidos a consideración de la Sala Plena, y devueltos al Ponente por considerar que la decisión corresponde al Magistrado Sustanciador y no a la Sala Plena

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”.

3.2. Análisis Jurídico

En el sub judice, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso, se circunscribe a la confrontación de dicho acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994² e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

En el marco de este instrumento judicial, es preciso analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. De igual forma, el estudio de legalidad de los actos administrativos que se someten al control judicial, impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

Los elementos esenciales que caracterizan este mecanismo de control, permiten definirlo como un examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, al igual

² "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-179/94, al realizar el control previo, integral y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*", de acuerdo con el artículo 241-8 en concordancia con el 153 de la Constitución Política, señaló las siguientes razones de constitucionalidad de la norma que fue aprobada como artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994:

"(...) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable." (Subrayado no es del texto original)

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático, integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así,

en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa 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 revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es

³ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

De acuerdo con la jurisprudencia traída a cita, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de ilegalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

Ahora bien, en consonancia con el criterio jurisprudencial antes enunciado, el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que *"(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."*

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011⁴, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos 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 2009, 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:

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

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

3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es posible identificar los siguientes elementos que caracterizan el control inmediato de legalidad:

- i. Carácter **jurisdiccional**: el examen del acto administrativo que es materia del control se realiza en el curso de un proceso judicial, de modo que la decisión mediante la cual se resuelve la legalidad es una sentencia, la cual produce los efectos establecidos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a las decisiones de la Jurisdicción sobre la nulidad o legalidad de actos administrativos sometidos al escrutinio judicial en virtud de este medio de control.
- ii. Carácter **integral** del control: el control inmediato de legalidad se efectúa sobre la totalidad del acto y tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el carácter integral del control no obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

Sobre este punto, se ha pronunciado el Consejo de Estado para definir el alcance de la integralidad, así:

"4.4.- El Control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. -

Definido el marco normativo, el acto objeto de control y la competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades nacionales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, se precisa que el alcance del control inmediato se reputa integral.

En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos

legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."

Por tal motivo, aun cuando la Sala se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."⁵

Es por lo anterior que este instrumento judicial comporta un control integral, en cuanto debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida general revisada; por consiguiente, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Cabe anotar que el juicio sobre estas medidas es de constitucionalidad y de legalidad, como también es de razonabilidad, cuestión que exige aplicar el test de proporcionalidad para determinar si la medida es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

- iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, 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. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011⁶ señaló:

"(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"; 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 adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los)

⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, expediente con radicación número 11001 03 15 0002015 02578-00, CP Guillermo Vargas Ayala, proceso: control inmediato de legalidad. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores).

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

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 virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.”

- iv) **El control es inmediato o automático:** las autoridades competentes que dicten los actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tienen el deber de remitir los mencionados actos al Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa que tenga competencia para conocer el trámite de control, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; es decir, inmediatamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

Cabe anotar que del carácter inmediato de este control judicial devienen las siguientes características definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i). No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii). No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii). También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".⁷

iv). El control es oficioso: el Juez de lo contencioso administrativo competente está facultado para asumir el conocimiento de los actos administrativos controlables de forma oficiosa, cuando la autoridad emisora de los mismos incumple el deber de enviarlos a la jurisdicción.

v). La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad

⁷ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.

vi). El control judicial inmediato de legalidad es principal, esto es, compatible y coexiste, sin estar supeditado a la residualidad, respecto de los mecanismos procesales ordinarios a través de los cuales los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos para que la Jurisdicción resuelva su legalidad, como el contencioso objetivo de anulación establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

(vii). El análisis debe efectuarse en aplicación de los principios de causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad.

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014⁸ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación⁹ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)¹⁰. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado

⁸ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011.

⁹ (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

¹⁰ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)¹¹.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad."

Sobre la finalidad de este instrumento judicial, es de señalar que en los precisos términos de la sentencia C-179 de 1994 de la Corte Constitucional, *"Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales."*

3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹², Estatutaria de Estados de Excepción, 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, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto, señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

¹¹ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹² "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."

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, al Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará el Despacho el estudio del acto administrativo que es materia de control - Decreto No. 137 del 20 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sabaneta, con ocasión a la declaratoria de la calamidad pública y la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el Alcalde de dicha localidad.

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Después de verificar los requisitos de forma del acto administrativo controlado datos mínimos para su identificación, la invocación expresa de las facultades que

se ejercen y el objeto de las mismas- en virtud de las cuales fue avocado el conocimiento de este mecanismo jurisdiccional, esta colegiatura advierte que, de superarse el examen de viabilidad o procedencia del medio de control inmediato de legalidad, el análisis material del referido acto debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Ahora, para el caso bajo estudio, es de resaltar que, la Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹³. Informa así mismo, que los “*coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.*”¹⁴

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

“Artículo 1º. *Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase 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 2º. *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

(...)”.

El 12 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**,

¹³ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

¹⁴ Ibídem.

dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: *"Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC–"*.

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación: "**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 y* **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..."*.

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas se adoptadas para hacerle frente al virus y la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecología en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con lo antedicho y pese, a que el acto administrativo sometido en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumple con el primer requisito que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general expedido por el señor Alcalde del Municipio de Sabaneta –Antioquia-, advierte la Sala que si bien se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y declaratoria del estado de excepción económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en 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 y 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta¹⁵, entre otras disposiciones de tipo constitucional y legal.

En efecto, se evidencia que el mencionado Decreto municipal No.137 del 20 de marzo de 2020 fue expedido *"en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales de Colombia, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, la ley 1801 de 2016, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el literal a) del numeral 4º del artículo 2º de la ley 1150 de 2007"*

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **(i)** el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que determina la urgencia manifiesta; **(ii)** el artículo 49 de la Constitución Política que establece el servicio de salud y saneamiento ambiental; **(iii)** el artículo 9 de 1979, que faculta al Estado para regular la materia de salud y expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad de todas las actividades; **(iv)** el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011, resalta el tema de las políticas de salud; **(v)** la Ley 1715 de 2015 que regula el tema del derecho fundamental a la salud; **(vi)** la Resolución Nro. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria por causa de la presencia del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional y las medidas para hacerle frente; **(vii)** el Decreto Municipal 129 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Sabaneta-Antioquia- que decretó la calamidad pública y la emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus; **(viii)** la Ley 1523 de 2012 que define el riesgo de desastres; **(ix)** el inciso 1º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; **(x)** los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que incorporan la figura de la urgencia manifiesta, como modalidad de contratación directa. y finalmente **(xi)** el artículo 2.2.1.2.4.2. del Decreto 1082 de 2015, que establece como causal de contratación directa la urgencia manifiesta.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, no es producto del desarrollo de ninguna disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su

¹⁵ 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"*.

función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren 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 y 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta, sin que para proceder con ello deba mediar la declaratoria de un estado de emergencia, en cuanto se trata de una facultad legal, más no excepcional.

De este modo, el decreto objeto de control no satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la Ley, por cuanto el Decreto en mención no tuvo como fundamento material el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República, es decir, que el decreto municipal haya sido emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si el decreto que es materia de control se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.

En tal virtud, considera el Despacho que las decisiones adoptadas por el señor Alcalde del Municipio de Sabaneta –Antioquia-, a través del Decreto No. 137 de 2020, provienen de la facultad constitucional y legal, que en materia de contratación estatal ostentan los alcaldes, más no de una potestad excepcional, pues debe reiterarse que el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria de dicho estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, o en decisiones fundadas en facultades extraordinarias y como desarrollo de estas con base en decretos legislativos del estado de excepción.

De conformidad con todo lo discurrido, esta Corporación judicial atendiendo el marco normativo que ha quedado expuesto, así como las recientes providencias del H. Consejo de Estado¹⁶ en las que la alta Corporación ha reiterado que este medio de control solo recae sobre los actos que desarrollan las medidas de carácter

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 31 de marzo de 2020, Exp. Rad. 11001-03-15-000-202000958 000. Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto del 22 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-0002020-01166-00.

legislativo excepcional, proferidas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, dispondrá declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad frente al acto plurimencionado en esta foliatura, sin perjuicio de que su legalidad pueda ser cuestionada a través de los demás medios de control previstos legalmente para impugnar la validez de las decisiones administrativas.

La presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, como quiera que tales efectos se predicen con carácter relativo, sólo frente a los aspectos de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia, hipótesis que no se presenta en el sub examine, por cuanto en razón de la improcedencia del medio de control inmediato, no le es dado al Tribunal analizar de fondo si el acto materia de proceso está o no ajustado a derecho. En tal sentido, se reitera, dicho acto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento contemplado en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

Ahora, no obstante, considerarse que la presente decisión debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, a través de una sentencia, lo cierto es que, una vez fueron sometidos a conocimiento de dicha Colegiatura los proyectos de sentencia en los procesos radicados bajos los números 2020-00779, 2020-00797, 2020-00805, 2020-00910, entre los cuales se analizó la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad en un caso similar al que nos ocupa, en sesión realizada el 28 de mayo de la presente anualidad, por decisión mayoritaria, se determinó que la decisión corresponde al Magistrado Sustanciador y no a la Sala Plena.

Así, en mérito de lo anteriormente expuesto y atendiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena de esta Corporación, el suscrito Magistrado Sustanciador,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto No. 137 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sabaneta- Antioquia- *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sabaneta, con ocasión a la declaratoria de la calamidad pública y la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones".*, conforme lo considerado en este proveído.

SEGUNDO: La presente decisión NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA, por lo que frente al aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes.

TERCERO: Notifíquesele lo aquí dispuesto al Alcalde del Municipio de Sabaneta-Antioquia-, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE



JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY Medellín, 3 de junio de 2020 FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  SECRETARÍA GENERAL
--