



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. 0026 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Venecia – Antioquia- <i>"Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Venecia -Antioquia, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"</i> .
Radicado:	05001 23 33 000 2020 00925 00
Instancia:	Única instancia
Auto Interlocutorio	Nro. 73
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. 0026 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Venecia- Antioquia- *"Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Venecia -Antioquia, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*, previos los siguientes antecedes y consideraciones.

2. ANTECEDENTES

2.1. Del Decreto objeto de control

La Alcalde del Municipio de Venecia–Antioquia-, el 31 de marzo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 0026 del 25 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 No. 0026 de 2020
(25 de marzo)

Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Venecia - Antioquia, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19

El Alcalde del Municipio de Venecia, (Antioquia),

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial los artículos 2, 209, y 315, numeral 3, de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en especial las conferidas en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, Decreto Nacional No. 440 del 20 de marzo de 2020,

CONSIDERANDO

Que conforme al artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que según el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, es atribución del Alcalde, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante y dirigir la acción administrativa del Municipio, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades del Gobierno de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado

previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que mediante Resolución No. 380 de marzo 10 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud categorizó el COVID-19 como una pandemia y 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 del virus.

Que mediante el Decreto No. 2020070000967 de marzo 12 de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento de Antioquia, con el objeto de adoptar medidas sanitarias y de policía para contener la propagación del virus SARS CoV 2, generador del COVID-19, y poder atender a la población que resulte afectada.

Que mediante Decreto No. 2020070000984 del 13 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Antioquia, de conformidad con la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 2049 del mismo año.

Que a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus.

Que el Decreto No 418 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional, consagró medias transitorias para expedir normas en materia de orden público.

Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19, el departamento de Antioquia y por ende el municipio de Venecia se enfrenta a un grave riesgo a la salud y a la vida de las comunidades del territorio.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional - ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia han expresado que una medida eficaz para la contención del COVID-19 es el aislamiento preventivo.

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 1-1 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes.

Que una forma de mitigar la propagación de COVID-19 y proteger la familia, la sociedad, los niños, jóvenes, personas de la tercera edad y las demás personas de desarrollar un contagio colectivo, es adoptar medidas adicionales a las ya tomadas por la administración departamental.

Que el Gobierno Nacional, por medio de la Circular 20 del 16 de marzo de 2020, realizó ajustes al calendario escolar y estableció un periodo de desescolarización, razón por la que los niños y jóvenes se encuentran por fuera de su actividad académica tradicional.

Que la mayoría de entidades públicas y muchas empresas privadas acogiendo las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, avaladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y teniendo en cuenta las circunstancias de la referida pandemia,

han adoptado modelos alternativos de trabajo como teletrabajo, trabajo en casa, trabajo virtual, entre otros, o han incentivado situaciones laborales excepcionales como adelanto de vacaciones u otorgado licencias.

Que como bien es conocido, las aglomeraciones, reuniones y conglomerados favorecen el contagio del virus, por lo que el Gobierno Nacional y Departamental consideran necesario como complemento a las medidas implementadas para la contención del mismo, postergar y aplanar la curva de contagio mediante el aislamiento social.

Que el Decreto No 420 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional, impartió instrucciones para la expedición de normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID 19, en el sentido de ordenar a los alcaldes y gobernadores prohibir el consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones por un periodo de tiempo.

Que mediante Resolución No. 00000464 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.

Que, en mérito de lo expuesto, el Alcalde del Municipio de Venecia, Departamento de Antioquia;

Que el Ministerio de Salud y protección Social y el Instituto Nacional de Salud el día 25 de marzo de 2020 han reportado un total de 470 casos positivos para Colombia, de personas infectadas por Coronavirus COVID-19.

Que de acuerdo con el artículo 1º del Reglamento Sanitario internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que se ha determinado que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus, es necesario adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.

Que según certificación emitida por la Secretaría de Hacienda, de fecha 25 de marzo de 2020, se relacionaron el rubro que describe los conceptos a ser considerados en el proceso de declaratoria de urgencia manifiesta:

RUBRO	DESCRIPCION	FONDO	TOTAL DISPONIBLE
44211139	Emergencia Sanitaria-Covid 19	Recursos propios	\$ 40.000.000

Que mediante Decreto Municipal N° 0021 del 21 de marzo de 2020, por el cual se declara la Emergencia Sanitaria derivada de la Pandemia del Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Venecia - Antioquia.

Que las situaciones actuales, demandan del Gobierno Municipal, articular acciones y establecer estrategias que puedan conjurar la crisis presentada por el Coronavirus (COVID - 19).

Que la urgencia manifiesta que se declara, es para conjurar la crisis presentada por el virus COVID - 19, el mismo que será objeto de informe técnico realizado por parte la Secretaría de Salud de la Administración Municipal en asocio con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres del Municipio de Venecia - Antioquia, documento que será soporte para amparar las erogaciones y gastos en los que se incurra y que probablemente se mantendrán hasta cuando se restablezca el orden social económico perturbado.

Que el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo y Desastres del Municipio de Venecia -Antioquia, tal y como se menciona en el acta que hace parte integrante del presente Decreto, emitió concepto técnico, el cual recomienda adoptar medidas excepcionales y urgentes para superar la emergencia ocasionada por la Situación Sanitaria Causada por el Coronavirus (Covid-19), a nivel nacional y con relación a ello proteger la vida y los bienes de las personas, y mitigar la situación que afronta el municipio de Venecia - Antioquia.

Que las Secretarías de Salud y Desarrollo Social y la Secretaría General y de Gobierno, elaboraron un estudio técnico en el cual se establece el detalle de las necesidades de suministro asociadas a la población objeto que deben ser adquiridos con urgencia para atender de manera adecuada la emergencia suscitada con motivo del Coronavirus (Covid-19).

*Que el **Alcalde de Venecia - Antioquia**, una vez obtuvo las recomendaciones técnicas del **CMGRD (Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres)**, sobre la situación objeto del presente Decreto, analizó la situación que viene afrontando la comunidad, por lo que decidió, **acoger la recomendación del CMGRD, de decretar la calamidad pública** para sortear la situación que se viene presentando, y acometer so pena de que no sea más gravosa la situación, en cuyo caso el presente término se podría extender, los procesos de contratación especiales que se requieren para el suministro de bienes.*

*Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, consagra que: "Existe urgencia manifiesta cuando la **continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro**; cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; **cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demandan actuaciones inmediatas y, en general**, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso público". **En tales circunstancias, la mencionada Ley autoriza al jefe o representante legal, en este caso el Alcalde del Municipio de Venecia (Antioquia), para hacer la declaratoria de urgencia.***

Que, para atender debidamente la emergencia, se hace necesaria la consecución de bienes y servicios, indispensables para lograr conjurar la situación excepcional, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y además de la realización de los traslados presupuestales que demande dicha urgencia. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

Que por su parte el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, establece que: "En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta Ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

*Que la sentencia C-772 de 1998, proferida por la Corte Constitucional, declaró la Exequibilidad del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos: "Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se Refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del Decreto de liquidación del presupuesto".*

Que mediante comunicado del 17 de marzo del 2020 de la agencia nacional de contratación pública- Colombia Compra Eficiente comunicó a las entidades sujetas al estatuto Nacional de contratación directrices y lineamientos para la declaratoria de la urgencia manifiesta como mecanismo estatal para la atención oportuna de la pandemia generada por el COVID - 19, los cuales se ajustan a las condiciones fácticas señaladas en el presente acto administrativo, por lo que resulta procedente la adopción de este especial mecanismo de selección objetiva.

*Que hacen parte de la presente providencia todos los documentos, registros que dan cuenta de la magnitud de la emergencia producida en el Municipio de **Venecia Antioquia y en todo Colombia**, por la Situación Viral Causada Por El Coronavirus (Covid-19).*

Que de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA, ejercerá el control fiscal sobre los hechos y circunstancias que determinaron la presente declaratoria de urgencia manifiesta, para lo cual se le enviará oportunamente los contratos originados en esta decisión, junto con este acto administrativo y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos.

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 440 del 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 COVID - 19, estableciendo entre otros, la contratación de urgencia.

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público, con el objetivo de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas y habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, situación acogida por el Gobierno Municipal de Venecia Decreto No. 023 de 2020, (24 de marzo), 'Por el cual se acogen las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público en el municipio de Venecia -Antioquia".

Que la urgencia manifiesta que se declara será por el término de dos (02) meses contados a partir de la firma del presente Acto Administrativo y de ser necesario se prorrogará la misma, previo informe.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio Venecia - Antioquia, por el término de **DOS (02) MESES, prorrogables, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para la atención inmediata de**

la emergencia declarada en el Municipio de Venecia, Antioquia, dispuesta mediante Decreto 022 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. *Decretar **URGENCIA** en el **Municipio de Venecia - Antioquia**, de acuerdo con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente Decreto, por el término de **DOS (02) MESES** contados a partir de la declaratoria de la urgencia manifiesta, con el fin de afrontar las situaciones excepcionales relacionadas la Situación Epidemiológica Causada por el Coronavirus (Covid-19).*

ARTICULO TERCERO. *Procédase a la contratación de urgencia conforme a los lineamientos consagrados en la Ley 80 de 1993 y lo dispuesto en el presente Decreto, sin necesidad de acudir a los procesos contractuales de licitación o concurso públicos según lo establecido en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto Nacional 1082 de 2015, y con el fin de superar la urgencia manifiesta declarada en este acto administrativo, deberán celebrarse contrato de suministro para la compra de:*

- 1. Elementos de protección personal como Guantes, tapabocas, batas antifluidos, respirador para partículas N95, gafas de protección médica.*
- 2. Elementos para garantizar el aseo recomendado a la protección del COVID-19: Alcohol, alcohol glicerinado, jabón, hipoclorito de sodio.*
- 3. Conformar un kit de víveres incluyendo alimentos no perecederos, granos, aceite, sal, panela, enlatados de verduras, enlatados de carnes y/o pescado, agua, elementos de aseo jabón, papel higiénico, etc.*
- 4. Proveer el sistema logístico para la entrega de todos los **kits**.*
- 5. Las ayudas serán priorizadas a la población establecida como habitantes de calle, en situación de negligencia, abandono y vendedores ambulantes, que figuren en la base de datos de Secretaría de Salud y/o Sisben y/o Secretaría General y de Gobierno.*

ARTICULO CUARTO: *Como consecuencia del artículo anterior realícense, los movimientos presupuestales necesarios para afrontar la situación de emergencia y de urgencia, conforme lo establece el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios que demande la atención de esta **urgencia**.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Las contrataciones de las necesidades que demande atender esta urgencia manifiesta, solo se podrán iniciar una vez se tengan los recursos disponibles en el presupuesto municipal, en atención al Decreto 111 de 1996.*

ARTICULO QUINTO: *Hará parte de este Decreto el Acta de reunión del Consejo Municipal para la **Gestión del Riesgo del Municipio**, a través del cual se aprobó la realización del Plan de Acción General y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como también todo el informe técnico que se discutió en las reuniones, una vez presentado el fenómeno epidemiológico que dio origen a la declaratoria.*

ARTÍCULO SEXTO: *Envíese copia del presente Decreto a La Contraloría General de Antioquia, para los fines pertinentes a través de la Secretaría del Alcalde. ¡Así mismo a la Personería Municipal, al archivo de la Entidad y a la Secretaría de Hacienda para que se sirva actuar en materia presupuesta! conforme lo establece el presente acto administrativo.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Envíese copia de los contratos originados en esta decisión, junto con este acto administrativo y el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos a La Contraloría General de Antioquia.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Publíquese el presente decreto, en los términos del Parágrafo del Artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, en el órgano oficial de publicidad o mediante la fijación de avisos, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Envíese al señor Gobernador de Antioquia para lo de su competencia.*

ARTÍCULO NOVENO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Venecia, Antioquia a los veinticinco (25) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

(Firmas en el original)

Oscar Andrés Sánchez Álvarez
Alcalde Municipal

Juan David Restrepo Ramírez
Secretario General y de Gobierno

(...)”

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 Venecia –Antioquia-, así como al Concejo Municipal y al Consejo de Gestión y Riesgo de dicha localidad, al Gobernador de Antioquia, a la Contraloría Departamental de Antioquia, al Presidente de la República, al Instituto Nacional de Salud, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, 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 Venecia – 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 antecederon 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

No se presentó intervención alguna por parte de la comunidad y de las entidades a quienes se le comunicó la iniciación del trámite procesal.

2.4. Concepto Ministerio Público

El Delegado del Ministerio Público designado para este caso, de acuerdo con la agencia especial del 17 de abril de 2020, proferida por el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, rindió concepto en el que solicita se declare ajustado a derecho, en decisión de fondo que haga tránsito a cosa juzgada relativa, el Decreto bajo estudio, pues en su sentir, aparte de que en el mismo se invoca un robusto soporte considerativo, decreta en la jurisdicción del Municipio de Venecia-Antioquia, la urgencia manifiesta en materia contractual, con una temporalidad de dos (2) meses y para los efectos previstos en el artículo 3 de la norma en cita (sic) los cuales guardan relación con la declaratoria de emergencia y en especial con *"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"*, a que alude el artículo 7 del decreto legislativo que se desarrolla (sic) por conducto del Decreto Municipal bajo estudio.

Acto seguido, refiere que el decreto en mención, resalta la necesaria existencia previa de disponibilidades presupuestales, respecto a las contrataciones que se realicen, tal como lo señala el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto y sus normas reglamentarias. Por último, dispone la remisión de los contratos estatales que se firmen junto con sus antecedentes administrativos, a la Contraloría General de Antioquia, para efectos del control pertinente a cargo de ese organismo.

En orden a lo anterior, estima el Ministerio Público que, desde la perspectiva del control objetivo de legalidad, no se avizora contravención alguna al mandato normativo alguno de talante superior por parte del Decreto Municipal bajo estudio.

Así, surtidos los trámites de rigor, procede el Despacho 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.*

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.

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.

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 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

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

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:

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).

"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 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:

- 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

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).

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

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).

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

- iv) **El control es inmediato o automático**: las autoridades competentes que dictan 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, inmediateamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

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).

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 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

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).

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.

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 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."*

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.

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.

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.

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,

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."

(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. 0026 del 25 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Venecia, 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, se reitera 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*

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

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**, 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*

¹⁴ Ibídem.

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 Venecia –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 facultades constitucionales y legales, en especial en los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en especial las conferidas en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **(i)** el artículo 2 de la Constitución Política, que determina los fines del Estado; **(ii)** el artículo 49 Superior que determina la atención en salud y el saneamiento ambiental como servicio a cargo del Estado; **(iii)** el artículo 296 de la Constitución Política, que trata el tema de la conservación del orden público; (iv) las Resoluciones Nros. 380 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las cuales se adoptaron las medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena y se declaró la emergencia sanitaria por causa de la presencia del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional; **(iv)** el Decreto D2020070000967 del 12 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Antioquia que declaró la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia; **(v)** el Decreto

417 de 2020, que declaró el estado de excepción; **(vi)** el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, que consagró medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, **(vii)** el Decreto 420 de 2020, que impartió instrucciones para la expedición de normas en materia de orden público; **(viii)** La Resolución No. 00000464 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se adopta la medidas sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo; **(ix)** Decreto Municipal No. 0021 del 21 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria derivada de la Pandemia del Coronavirus en el Municipio de Venecia –Antioquia; **(x)** el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que incorporan la figura de la urgencia manifiesta, como modalidad de contratación directa; **(xi)** el artículo 41 de la Ley 80 de 1993; **(xii)** el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, que consagra el control fiscal; **(xiii)** la Ley 1523 de 2012, **(xiii)** el Decreto Nro. 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal; y finalmente **(xiv)** el Decreto No. 457 de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

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 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 315 de la Constitución Política³, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012 y los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, 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.

Ello en la medida en que, de conformidad con la Ley 1523 de 2012 *"por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres"*, en su artículo 12 dispone que los gobernadores y alcaldes son ejecutores de la gestión del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos de las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, y que los alcaldes, de acuerdo con el artículo 14 ibídem, como jefes de la administración local, representan el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y como ordenadores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su

municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo, y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

A su vez, cabe mencionar que el Decreto 418 de 2020 igualmente citado, fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y en el Decreto 420 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades de orden territorial, aunado a lo cual, en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁵, deben seguir las instrucciones que imparten el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, contenida en el literal b) de dicha disposición¹⁶.

Así mismo, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invoca como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

Igualmente, se observa que en el decreto objeto de análisis se atiende a lo dispuesto por el Presidente de la República mediante el Decreto 457 de 2020, en

¹⁵ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

¹⁶ “**ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

(...)

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.”

¹⁰ El artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, establece: “**ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.** Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en

el sentido de disponer las acciones pertinentes para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo en el Municipio de Granada –Antioquia, así como contemplar las excepciones adicionales que se requieren para mantener el orden público y propender por la mitigación de los efectos derivados del contagio del COVID-19. Dicho decreto no es un decreto legislativo, al contrario se trata de un conjunto de disposiciones normativas que expidió el Gobierno Nacional (Presidente y ministros respectivos del sector) para derogar el Decreto 420 de 2020 que es de igual naturaleza, esto es, un decreto ordinario en ejercicio de las funciones asignadas normalmente como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia, por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

Se suma a lo anterior, en ninguno de los considerandos del Decreto Nro. 026 de 2020, se advierte que se desarrolle 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"*, que 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, ni el posterior Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, entre ellas, la habilitación para contratar por urgencia manifiesta el suministro de bienes.

En otras palabras, el decreto que se revisa, si bien está relacionado con la adopción de medidas respecto de la enfermedad Covid-19, conforme se logró establecer de sus considerandos, no se enmarca dentro de las decisiones de carácter general que en ejercicio de la función administrativa son dictadas en el marco del estado de excepción, porque se tiene acreditado que no es producto del desarrollo de ninguna disposición dictada con ocasión del estado de excepción declarado en todo el territorio nacional.

Entonces, si bien el Decreto N° 0026 del 25 de marzo de 2020, se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrolló ninguno

de los Decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en el Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el Decreto reglamentario 1082 de 2015 y los artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta¹⁷.

Una situación muy semejante a la acá planteada, fue examinada por el H. Consejo de Estado en la providencia del veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), exp. 2020-00960¹⁸, por medio de la cual resolvió un recurso de reposición presentado por el Procurador Cuarto Delegado ante esa Corporación frente al auto que avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 0000608 del 17 de marzo de 2020, proferida por la Directora Ejecutiva de la Fiscalía General de la Nación, y en la que refirió lo siguiente:

"(...)

En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución n.º 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.

Entonces, si bien la Resolución n.º 0000608 del 17 de marzo de 2020 se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia 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 24, 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."

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

¹⁷ 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".

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 20 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-0096000(CA)B. C.P. Dra. María Adriana Marín.

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 Venencia –Antioquia-, a través del Decreto No. 026 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 atendiendo el marco normativo que ha quedado expuesto, así como las recientes providencias del H. Consejo de Estado¹⁹ en las que la alta Corporación ha reiterado que este medio de control solo recae sobre los actos que desarrollan las medidas de carácter 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.

¹⁹ 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.

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. 0026 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Venecia- Antioquia- *"Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Venecia -Antioquia, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología derivada de la Pandemia 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 Venecia-Antioquia-, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


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


SECRETARIA GENERAL