



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PLENA**

Magistrada: SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

Medellín, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 23 33 000 2020 00761 00
Naturaleza	Control inmediato de legalidad
	Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020, "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Liborina provocada por el COVID 19".
Asunto	Terminación de proceso
Auto	No. 071 de 2020

Procede el Despacho a terminar el proceso de la referencia, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. La Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia remitió a este despacho, por reparto y vía correo electrónico, el texto del Decreto municipal 048 de 24 de marzo de 2020, "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Liborina provocada por el COVID 19", cuyo contenido es el siguiente:

"DECRETO No. 048

(24 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LIBORINA PROVOCADA POR EL COVID 19

"LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE LIBORINA ANTIOQUIA, en uso de sus facultades constitucionales y legales establecidas en la Ley 136 de 1994 y 1551 de 2012, la Ley 80 de 1993 y

CONSIDERANDO

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

"1. Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia ordena que *'Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares'*.

"2. Que el ejercicio del derecho a la salud es un verdadero derecho. Se encuentra consagrado no solo en la Constitución de 1991, sino también en múltiples instrumentos jurídicos internacionales que hoy hacen parte de nuestra normativa por vía del llamado bloque de constitucionalidad. Igualmente se encuentra desarrollado en innumerables disposiciones de origen legal y reglamentario. En especial por medio de las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011 y 1751 de 2015.

"3. Que el derecho a la salud analizado en clave del Estado social es un verdadero derecho fundamental por su relación directa con la dignidad humana, por ser universal, inherente a la persona humana, indisponible, irrenunciable, por entrañar libertades y derechos, por su esencialidad en la materialización de una vida digna y con calidad, por ser un derecho integral e integrador de otros derechos y condiciones, vital para la eficacia real del principio de igualdad material, por tener una dimensión individual, pero también una dimensión colectiva, por todo ello, e derecho fundamental a la salud en Colombia debe ser un derecho seriamente fundamental, objeto de todas y cada una de las garantías constitucionales y legales previstas para el tipo de derechos y no solo para su justiciabilidad vía acción de tutela.

"4. Que el artículo 49 de la Constitución Política establece que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

"Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad".

"5. Que el artículo 49 ibídem, sustancia el derecho a la salud, el cuidado integral de los ciudadanos y de la comunidad en general, frente al cual ha expresado la Corte Constitucional en sentencia T-487 de agosto 11 de 1992 que "Los recursos, cuidados y tratamientos previstos para la atención en la salud en las personas, deben salvaguardar invariablemente la dignidad personal y los derechos humanos y civiles, basarse en criterios razonables y técnicos que propendan por la rápida recuperación de la salud. La implementación de los derechos de los pacientes exige respeto a la diferencia y una práctica más democrática".

"6. Que el artículo 366 de la Constitución consagra que "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

“7. Que desde el mes de diciembre de 2020 se presentó en China un brote de COVID.19, virus de la especie coronavirus que ha venido desplegándose por todos los continentes y países, haciendo que la OMS desee hacer varias semanas la declarara como pandemia, esto es, una enfermedad epidémica que se extiende en varios países del mundo de manera simultánea.

“8. Que el crecimiento exponencial del virus Covid-19 ha elevado el número de contagiados y el número de países que alrededor del mundo padecen la pandemia.

“9. Que el pasado 9 de marzo fueron detectados los primeros casos Covid-19 en nuestro país, y a partir de allí, se han venido incrementando día a día el número de contagiados, haciendo que el gobierno nacional haya venido adoptando medidas para contener el virus, las que han ido incrementándose progresivamente junto con los afectados que diariamente adquieren el virus en el territorio nacional.

“10. Que el gobernador de Antioquia declaró el Estado de calamidad Pública en el departamento, por seis meses con el objetivo de hacer frente mediante la contención, a la pandemia que ya ha presentado medio centenar de casos en una semana en nuestro país.

“11. Que el Estado se encuentra en alerta ante el crecimiento exponencial de casos de infectados por el virus Covid 19, preparando todos los medios logísticos, financieros y humanos para hacerle frente a la pandemia y garantizar la atención en salud de quienes en el territorio nacional resulten afectados con el virus, sin perjuicio de la garantía en la continuidad del servicio y la atención a los pacientes que vienen recibiendo atención en el sistema y aquellos que por causas diferentes al Covid-19 lo requieran durante la propagación de la pandemia.

“12. Que la Corte Constitucional en sentencia T-573 de 27 de mayo de 2005, con ponencia del Magistrado Humberto Sierra Porto, señaló: “Derecho a la continuidad en la prestación del servicio público de salud: su relación con el principio de efectividad, con el principio de eficiencia y con el principio de confianza legítima

6.1.- Han sido reiteradas las ocasiones en las cuales esta Corte se ha pronunciado sobre la necesidad de que los servicios públicos se presten de manera efectiva. La Corte ha entendido que la prestación efectiva de los servicios públicos está estrechamente conectada con la continuidad en su prestación que supone, a la vez, la prestación sin interrupciones, permanente y constante del servicio^[1]. El alcance que la Corte ha fijado al principio de continuidad del servicio público de salud es bastante amplio, en especial, cuando está de por medio la protección de derechos fundamentales, como la vida, la integridad y la dignidad (...)

“13. Que mediante Decreto D 2020070000967 de marzo 12 de 2020 el Gobernador de Antioquia decretó la emergencia sanitaria en salud en el departamento de Antioquia, declaratoria que implica que las instituciones del departamento activen sus protocolos de atención y se preparen con los elementos humanos, técnicos y tecnológicos para atender la emergencia.

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

"14. Que ante la nueva realidad que le ha impreso la dinámica social la presencia del Covid- 19 en nuestro territorio nacional, hacen que todas las entidades del sector público, deban entrar en etapa de planeación, aislamiento y adquisición de los recursos que sean menester para atender la contingencia de la pandemia en el territorio de su cargo.

"15. Que el día 20 de marzo, el señor Presidente de la República anunció que desde el martes 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020 el país entrará en aislamiento obligatorio, a fin de enfrentar la contingencia por el Covid-19.

"16. Que esta medida además de ser necesaria, cierra la preocupación y dificultad sobre gran cantidad de población del territorio nacional que vive de la informalidad y del día a día, para quienes el abastecimiento de víveres y productos de higiene de primera necesidad, se les puede dificultar sobre manera cumplir con el período de aislamiento.

"17. Que el Municipio de Liborina cuenta con población en situación de informalidad, personas que tienen su sustento económico en la venta de chance, que obtienen ingresos llevando a cabo encomiendas, realizando diligencias y encargos a otras personas a cambio de una retribución, del día a día que la misma informalidad permite, a quienes el Estado tiene la obligación de ayudar en estos momentos, por ser ellos la población más afectada con las medidas restrictivas y por ende más indefensos frente a lo que se está presentando.

"18. Que a su vez se debe contar de manera célere con la adquisición de víveres, alimentos no perecederos, elementos de aseos para las personas más necesitadas y a quienes como se ha venido sosteniendo se les pueda hacer más crítica para su subsistencia la medida de aislamiento por carecer de los elementos básicos para el confinamiento y el de sus familias.

"19. Que es obligación de la entidad territorial, asegurar el cumplimiento de las medidas necesarias para prevenir la propagación del Covid -19, ordenadas por el gobierno nacional y departamental, así como garantizar la seguridad, el orden público y la tranquilidad en el territorio, por lo que se hace necesario contar con los elementos y servicios que favorezcan el control de situaciones que pongan en riesgo la salud de la población y permitan la adopción de medidas correctivas por parte de las autoridades de policía.

"20. Que adicionalmente se debe acompañar a la ESE Hospital Municipal en el reforzamiento de los elementos necesarios para atender a los pacientes que lleven a necesitar su atención, al igual que la adquisición de elementos de protección y de seguridad necesarios para el orden público en la población mientras se supera la crisis.

"21. Que en aras de adelantar una etapa de alistamiento y planeación para atención de la pandemia en el territorio municipal, se hace necesario acudir a la figura de la Urgencia Manifiesta para la adquisición de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia en el territorio, ocasionada por el Covid 19 y el período de confinamiento decretado por el gobierno nacional.

"22. Que consecuentemente se hace necesario adquirir por el mecanismo de contratación directa, previa verificación de precios del mercado,

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

diferentes productos, elementos e insumos necesarios para conjurar la crisis.

"23. Que la Ley 80 de 1993 en sus artículos 42 y 43, regula la urgencia manifiesta de la siguiente manera (...)

"Que el artículo 1 del Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020, expedido por el gobierno nacional "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020", dispone:

"Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. Facúltase igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

"Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

"En mérito de lo antes expuesto,

"DECRETA

"1. ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la urgencia manifiesta en el **MUNICIPIO DE LIBORINA**, para atender la emergencia en los componentes de salud, economía, seguridad y desarrollo humano que puede suscitarse ante la creciente pandemia originada por el Covid-19 en el todo el territorio nacional.

"ARTÍCULO SEGUNDO. Consecuente con la Declaratoria de la Urgencia Manifiesta la entidad territorial podrá adquirir bienes y servicios que sean necesarios para contener la situación, de manera directa sin más consideraciones que la verificación de precios del mercado de todos y cada uno de los bienes y servicios que sean necesarios para la atención de la crisis y la atención humanitaria de la población.

"ARTÍCULO TERCERO. Enviar a la Contraloría General de Antioquia y a la Contraloría General de la República a través del link CONTRATACIÓN URGENCIA MANIFIESTA de su página web, inmediatamente después de realizados los respectivos contratos y los movimientos presupuestales a

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

que haya lugar, copia del presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, para lo de su competencia.

"ARTÍCULO CUARTO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

(...)"

2. Mediante auto de catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020), el Despacho avocó conocimiento del asunto. En la misma providencia, se solicitó al Municipio de Liborina, el envío de todos los antecedentes administrativos del Decreto 048 de 24 de marzo de 2020, el certificado de vigencia, así como, sus prórrogas, adiciones y derogatorias. De igual forma, se ordenó a la Secretaría de la Corporación, elaborar el aviso contemplado en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, para su publicación en la página web del Tribunal.

3. Agotada la actuación procesal correspondiente, el proyecto de sentencia, conforme el cual se declaraba ajustado a derecho el acto sometido a control, fue llevado a Sala Plena para su discusión y votación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 185 del CPACA¹, la cual, se celebró el pasado 28 de mayo de la presente anualidad, por medios virtuales.

Efectuada la discusión, la Sala Plena Mayoritaria adoptó el criterio según el cual, esta Corporación carece de competencia para conocer de asuntos similares a los del proceso de la referencia, toda vez que no se trata propiamente del desarrollo de un decreto legislativo y que, en casos como el presente, se advierte es el ejercicio de facultades ordinarias consagradas en el Estatuto General de Contratación Pública –Ley 80 de 1993-.

¹ 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

Así mismo, por disposición de la Sala Mayoritaria, y según se puede verificar en el Acta correspondiente, se acordó que, es al Magistrado ponente a quien corresponde proferir la decisión correspondiente para terminar la actuación.

En razón a lo anterior y a que los proyectos similares fueron derrotados, la suscrita Magistrada procedió a retirar el proyecto correspondiente al proceso de la referencia, con el fin de evitar dilaciones innecesarias en la discusión.

Al respecto, este Despacho había considerado que un análisis acucioso de la motivación del Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Liborina, permite concluir que el citado acto administrativo tenía como propósito declarar la urgencia manifiesta, con el fin de hacerle frente a la emergencia generada por la pandemia del COVID-19.

De igual forma, a juicio de quien suscribe la presente decisión, no es necesario que el acto de la administración invoque expresamente el Decreto Legislativo para que proceda el control inmediato de legalidad, toda vez que, si de la parte motiva se infiere razonablemente que el objetivo del acto administrativo es desarrollar un Decreto Legislativo y se basa en este, entonces la jurisdicción contencioso administrativa adquiere competencia para ejercer el control automático, en aras de garantizar la tutela judicial efectiva.

En este último sentido, se pronunció la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia C-011 de mayo 3 de 1999, al referirse al control inmediato de legalidad sobre los decretos expedidos por el Presidente de la República en el marco de un estado de emergencia, pero invocando su potestad reglamentaria:

"Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cubija los decretos que el Presidente de la República profiere para

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

*desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), **ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria***" (Resaltado fuera del texto original).

Esta postura fue reiterada por la Sala Plena del Consejo de Estado, en reciente sentencia de 15 de abril de 2020²:

*"De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.***

"Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

"Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades". (Resaltado fuera del texto original).

² C.P. William Hernández Gómez, radicado No. 11001-03-15-000-2020-01006-00 .

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

Adicionalmente, la máxima corporación de la jurisdicción contencioso administrativa, ha indicado que, en el control de legalidad del Decreto, se debe analizar la existencia de la **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 en la modalidad correspondiente, conexidad que, en este caso, se corrobora de manera evidente.

No obstante lo expresado, en la medida que se trata de asunto cuya definición corresponde a la Sala Plena del Tribunal, la suscrita magistrada, acogiendo la posición de la Sala mayoritaria, y con el fin de evitar un desgaste en la administración de justicia, procederá a dar por terminado el presente proceso.

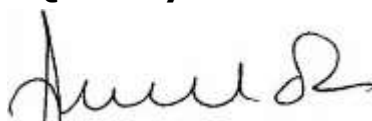
En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA QUINTA MIXTA,**

RESUELVE

PRIMERO. DAR POR TERMINADO el proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. ARCHÍVESE el expediente una vez ejecutoriada la presente decisión.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



SUSANA NELLY ACOSTA PRADA
Magistrada

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
Decreto No. 048 de 24 de marzo de 2020 del municipio de Liborina
RADICADO: 05001 23 33 000 2020 00761 00
ASUNTO: Terminación de proceso

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

Cinco (05) de junio de dos mil veinte (2020)

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



**Judith Herrera Cadavid
Secretaria General**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA QUINTA MIXTA