



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA TERCERA DE ORALIDAD

MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	
PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	05001 23 33 000 2020 00817 00
AUTORIDAD QUE EXPIDIÓ EL ACTO	MUNICIPIO DE ABEJORRAL
ACTO OBJETO DE CONTROL	DECRETO N° 50 DE 24 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN	Declara terminado el proceso.

Estando el proceso a despacho para proferir sentencia por la Sala Plena de la Corporación sobre el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con el DECRETO N° 50 DE 24 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA PARA CELEBRAR LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NECESARIOS PARA ATENDER LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL CORONA VIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABEJORRAL - ANTIOQUIA", se advierte la necesidad de declarar la terminación del proceso, por las razones que proceden a exponerse.

TRÁMITE

El acto fue remitido por la autoridad que lo profirió a la Secretaría de la Corporación y se sometió a reparto. Mediante auto proferido el catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020), en Sala Unitaria se resolvió (i) avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad, (ii) ordenar la fijación de avisos en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la autoridad que profirió el acto, (iii) decretar como prueba de oficio la remisión de los antecedentes administrativos y (iv) el traslado al Ministerio Público por el término de 10 días para proferir concepto.

Se efectuaron las notificaciones electrónicas a la entidad que profirió el acto y al Ministerio Público; se fijaron avisos en en el sitio web de la Jurisdicción y en el sitio web de la autoridad; y se surtió el traslado al Ministerio Público vía correo electrónico.

Este trámite se surtió en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-

11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 de 2020 que excepcionaron de la suspensión de términos las actuaciones relacionadas con el control inmediato de legalidad.

INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación de los avisos, no se presentaron intervenciones en relación con la legalidad del acto objeto de control.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El 15 de mayo de 2020, el Procurador delegado, vía correo electrónico, remitió su concepto en el que indicó (i) que el control inmediato de legalidad es procedente, (ii) que cumple los requisitos de competencia y de forma, pero (iii) que no tiene conexidad con el Estado de Emergencia Económica y Social sino con la emergencia sanitaria, razón por la cual considera, citando jurisprudencia del Consejo de Estado que el control sólo debe operar en relación con medidas de carácter general que desarrollen los estados de excepción, no así frente a facultades ordinarias. Bajo esta afirmación, concluye que “el acto objeto de control escapa al mecanismo especialísimo del control inmediato de legalidad, pues se insiste tiene como eje temático la posibilidad que le ofrece al ejecutivo el estatuto de la contratación estatal en su normativa ordinaria y no el desarrollo de la medida de emergencia declarada, motivo suficiente para arribar a la conclusión de que no es materia de estudio por esta vía.”

CONSIDERACIONES

1. Procede el Despacho a resolver sobre la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el acto previamente identificado, en la medida que en sesiones de Sala Plena de 28 de mayo y 4 de junio de 2020, esta Corporación consideró en asuntos relacionados con control inmediato de legalidad de medidas de carácter general relacionadas con la urgencia manifiesta no podían conocerse a través del citado medio de control por no cumplirse uno de los presupuestos de procedencia, y en esa medida, que la Sala Plena no podía tomar una decisión de fondo en dichos casos.

2. Advirtiéndolo el Despacho que de conformidad con el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo *"Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes."* Así como que, la Ley 1437 de 2011 estableció la obligación del Juez de ejercer en diferentes etapas el control de los presupuestos procesales, en aras de evitar sentencias inhibitorias, incluso disponiendo dentro de los procedimientos

ordinarios la posibilidad de la terminación de los procesos sin sentencia cuando se advirtiera algún defecto que así lo impusiera.

Lo anterior significa que lo que se pretendió con la reforma procesal fue evitar sentencias inhibitorias y habilitar al Juez para que haga los controles pertinentes en cada etapa del proceso, debiendo resolver de fondo solo aquéllos asuntos que cumplen con los presupuestos de procedencia.

3. De la procedencia control inmediato de legalidad. Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, sobrevengan hechos distintos a los que provocan el Estado de Guerra Exterior o el Estado de Conmoción Interior y para ello se requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente. El artículo 215 de la Constitución Política señala los límites formales y materiales del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el marco de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Este control se justifica en la medida que el Ejecutivo concentra poderes que le permiten fungir como legislador, esto es, profiriendo normas con fuerza de ley. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieren medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, estos actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto

supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté conectado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

*"[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]"

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reproduce la norma citada.

Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado:

"De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones."²

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

4. En el caso bajo análisis, el control inmediato de legalidad versa sobre el Decreto 50 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Abejorral "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA PARA CELEBRAR LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NECESARIOS PARA ATENDER LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL CORONA VIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ABEJORRAL - ANTIOQUIA", el cual constituye una medida de carácter general proferida en ejercicio de función administrativa.

El Procurador Delegado expuso la improcedencia de este medio de control bajo la consideración que el decreto objeto de control inmediato de legalidad tiene fundamento en una competencia ordinaria del Alcalde, cual es la declaratoria de urgencia manifiesta y no en el Estado de Excepción. La Sala Plena de la Corporación en sus salas de 28 de mayo y 4 de junio de 2020, al estudiar proyectos en esta materia, ha decidido de manera reiterada que la urgencia manifiesta es una facultad ordinaria establecida en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, razón por la cual, para acudir a esta figura no se requiere el Estado de Excepción, sino que es una figura autónoma, que no desarrolla ni reglamenta decretos legislativos en el marco del estado de excepción, y que por tanto, su control no procede a través de este medio de control, que está reservado para un tipo específico de actos. En estos casos, la Sala Plena ha considerado que no puede proferirse una sentencia de fondo por no cumplirse los requisitos de procedencia y le corresponde entonces al Ponente adoptar las medidas de saneamiento necesarias.

La Ponente discrepa de esta posición, toda vez que (i) para verificar la procedencia del control inmediato de legalidad debe efectuarse un análisis formal del acto, que permite identificar si la medida de carácter general está relacionada formalmente con el Estado de Excepción, de esta manera, del contenido del acto se observa que el Decreto 50 de 2020 está relacionado con el Decreto 417 de 2020, el cual es considerado en el numeral 31 para proferir el acto, (ii) debe efectuarse el análisis material del acto, y en este sentido, se observa una relación entre el acto objeto de control y la declaratoria del Estado de Excepción, en sus objetivos, y en la medida que una de las causales para la declaratoria de la urgencia manifiesta lo son las situaciones relacionadas con el Estado de Excepción y (iii) debe precisarse que el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 se refirió a las medidas en materia contractual en el marco del Estado de Excepción, siendo una de estas medidas la declaratoria de urgencia manifiesta. Pese a que el acto objeto de control no lo cita expresamente como fundamento, materialmente se evidencia esa conexión, lo que habilita el control inmediato de legalidad, de lo contrario, se podría afirmar que los asuntos que materialmente desarrollan el Estado de Excepción quedan por fuera del control por razones meramente formales y eludir los

controles en una situación de anormalidad estatal pondría en jaque el Estado de Derecho.

Pese a que la Ponente discrepa de la posición, razón por la cual el asunto fue avocado y se ordenó su trámite, reconociendo las decisiones que de manera reiterada ha tomado la Sala Plena, aunado a los argumentos que expuso el Ministerio Público, le corresponde declarar la terminación del proceso por cuanto no se cumplen la totalidad de presupuestos de procedencia del medio de control.

Como se vio en el acápite correspondiente al marco jurídico, los requisitos de procedencia son: (i) que se trate de un acto general, esto es, con efectos generales, abstractos e impersonales, (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que contenga una medida que reglamenta o desarrolla un decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción. En este caso, no se cumple el tercer requisito, pues según la posición mayoritaria de la Sala Plena, las medidas relacionadas con la urgencia manifiesta ni desarrollan ni reglamentan ningún decreto legislativo.

Lo expuesto conlleva a concluir que no se cumplen la totalidad de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso bajo análisis y debe declararse terminado el proceso. Esta terminación se declarará por la ponente, en la medida que de conformidad con el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena sólo es competente para proferir sentencia de fondo, el Estatuto Procesal evita las sentencias inhibitorias y al tomarse la decisión por la Ponente se garantiza la impugnación de la decisión a través del recurso de súplica.

El Despacho no adoptará ninguna medida distinta de saneamiento como nulidad, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Juez en cualquier etapa debe ejercer control de legalidad, que no se configura causal de nulidad alguna pues el acto sí es susceptible de control jurisdiccional solo que a través de otro medio de control que supone la presentación de una demanda y que aún cuando se considerara configurada una falta de jurisdicción o de competencia, el Código General del Proceso en su artículo 138 señala que estos defectos no generan nulidad, sólo en cuanto se haya proferido sentencia, lo que no sucede en este caso. Así las cosas, se adoptará la medida de terminación del proceso por no encontrarse acreditado uno de los requisitos de procedencia, en la línea de la decisión tomada por el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión 2 el día dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020) – Radicado N° 11001031500020200105300.

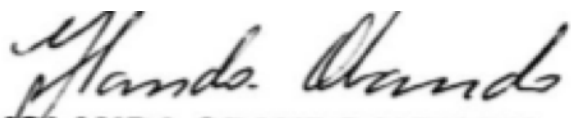
En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA;**

RESUELVE:

PRIMERO: DAR POR TERMINADO el control inmediato de legalidad del Decreto 50 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Abejorral – Antioquia, por no cumplirse uno de los presupuestos de procedencia del medio de control.

SEGUNDO: El presente auto es susceptible del recurso de súplica de conformidad con el artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YOLANDA OBANDO MONTES
MAGISTRADA

04

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

10 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL