

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA UNITARIA DE ORALIDAD**

Medellín, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020).

|                                                         |                                                                         |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Interlocutorio                                          | No. 069                                                                 |
| Radicado:                                               | 05001-23-33-000-2020-00813-00                                           |
| Instancia:                                              | ÚNICA                                                                   |
| <b>MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b> |                                                                         |
| Demandante:                                             | MUNICIPIO DE SABANALARGA - ANTIOQUIA                                    |
| Demandado:                                              | DECRETO No. 030 DEL 22 DE MARZO DE 2020<br>DEL MUNICIPIO DE SABANALARGA |

**MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ**

**I. ANTECEDENTES**

El Alcalde del municipio de Sabanalarga – Antioquia expidió el Decreto 030 del 22 de marzo de 2020, a través del cual declaró una urgencia manifiesta en el municipio y dictó otras disposiciones con ocasión de la contingencia del COVID-19.

El Alcalde del municipio de Sabanalarga remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 25 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 27 de marzo del mismo año.

A través de auto del 27 de marzo de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se dispuso que: (i) se publicara un aviso acerca de la existencia del proceso en la página web del municipio de Sabanalarga y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días; (ii) se remitieran los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del Decreto objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad del Decreto y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 30 de abril de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto y, el 4 de junio de 2020 se discutió en Sala Plena.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Aspecto previo

En reunión del pasado 4 de junio la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia decidió que el Tribunal no era competente para conocer este asunto puesto que el acto administrativo en cuestión no desarrolla ningún Decreto Legislativo y que dicha decisión la debía tomar el ponente.

### 2.2 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> se regula el control de legalidad y se dispone que 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.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujo como medio de control autónomo en términos similares pues se dispuso que 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 tendrá un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratan de entidades territoriales, o bien, del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, conforme a las reglas de competencia establecidas en el mismo Código. Y se prevé que las autoridades competentes que los expidan deben enviar los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El control inmediato de legalidad tiene como objeto verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos<sup>2</sup>. Según 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”*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

En el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 se prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del *“control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”*.

Según la norma, el medio de control de legalidad es el instrumento judicial que procede para examinar las decisiones administrativas que se enmarquen en (i) actos generales, (ii) proferidos en ejercicio de función administrativa, (iii) expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

Este control se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política en los artículos 212 a 215. Declarado un Estado de Excepción y expedidos los decretos legislativos amparados en dicho estado, la administración puede expedir distintos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos, tal y como se establece en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

### **2.3 Del caso concreto**

El municipio de Sabanalarga remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 030 del 22 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SABANALARGA, ANTIOQUIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES CON OCASIÓN DE LA CONTINGENCIA DEL COVID-19”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

**“ARTICULO PRIMERO:** *Declárese la urgencia manifiesta en el municipio de Sabanalarga, Antioquia, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS COVID-19, conforme a las consideraciones anteriores, con el fin de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Para los efectos anteriores, realícense por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad sanitaria decretada por el municipio y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme lo establece el artículo 42 de la ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del decreto 1082 de 2015 y el artículo 7 del decreto 440 del 20 de marzo de 2020.*

*El contratista deberá aportar toda la documentación y requisitos legales solicitados por la administración municipal para la legalización del contrato, una vez se tengan las respectivas disponibilidades y registros presupuestales.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *De los documentos contentivos de las ordenes o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la contraloría departamental de Antioquia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la ley 80 de 1993, para lo de su competencia.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición". (Negrillas de origen).*

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada en el proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas, explica las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad, así:

*"(...) De la norma transcrita se puede concluir que la procedencia de ese control especialísimo está sujeto a que se trate de medidas que cumplan con las siguientes características:*

- i) Que sean de carácter general, es decir, que excluye a las de carácter particular y concreto.*
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.*
- iii) Que su expedición se dé en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.*

*Cuando se cumplen las tres condiciones anteriores y la medida de carácter general adoptada proviene de una autoridad del orden nacional, la competencia radica en el Consejo de Estado. (...)" (Subrayas del Despacho).*

Uno de los requisitos indispensables para que proceda el medio de control inmediato de legalidad es que el acto administrativo cuyo control se pretenda haya sido expedido en el marco de los estados de excepción y que desarrolle o reglamente el decreto legislativo correspondiente; sin embargo, al revisar el Decreto 030 del 22 de marzo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Sabanalarga el 22 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 315 de la Constitución Política, 42 y 43 de la Ley 80

de 1993, y 1150 de 2007, y por el Decreto 1082 de 2015.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2, 49 y 209 de la Constitución Política y los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 relacionados con las medidas de aislamiento preventivo y con los lineamientos para la expedición de normas de orden público expedidos por el Gobierno Nacional. Se citan además, los Decretos legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 y 4040 del 20 de marzo del mismo año, en virtud de los cuales se declara la emergencia económica, social y ecológica y, se dictan medidas de urgencia en la contratación estatal.

En la parte resolutive del Decreto se declara la urgencia manifiesta en el municipio, se dispone que se celebren los actos y contratos que tengan por finalidad conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios para tales efectos. Que se realicen los movimientos presupuestales necesarios conforme los artículos 42 de la Ley 80 de 1993, 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 y 7 del Decreto 440 de 2020, y que los contratos suscritos se remitan a la Contraloría Departamental de Antioquia de acuerdo al artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

La posición mayoritaria de la Sala Plena es que el Decreto No. 030 del 22 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, pero se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde para contratar mediante la figura de la urgencia manifiesta y que le fueron conferidas mediante los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y 4° de la Ley 1150 de 2007.

Consideró la Sala Plena que no se cumple con el presupuesto de procedibilidad previsto en el artículo 136 del CPACA de que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo, pues se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad del municipio para celebrar contratos a través de la urgencia manifiesta.

Teniendo en cuenta la decisión mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia del 4 de junio de 2020, se declarará improcedente el control inmediato de legalidad.

En todo caso se resalta que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

## **RESUELVE**

1. **SE DECLARA IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad del Decreto No. 030 del 22 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SABANALARGA, ANTIOQUIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES CON OCASIÓN DE LA CONTINGENCIA DEL COVID-19”*, expedido por el municipio de Sabanalarga - Antioquia, por las razones expuestas.
3. **SE ORDENA** a la Secretaría del Tribunal desfijar el aviso de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del cual se dio a conocer la existencia del presente proceso.
4. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Sabanalarga – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
5. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ADRIANA BERNAL VÉLEZ  
MAGISTRADA**

