

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE TOLEDO-ANTIOQUIA
DEMANDADO	DECRETO No. 045 DEL 25 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE TOLEDO-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01043 00
ASUNTO	DEJA SIN EFECTO LO ACTUADO

Mediante auto del 16 de abril de 2020, se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Toledo-Antioquia”*, proferido por la Alcaldesa de Toledo-Antioquia.

Es preciso aclarar que, bajo la óptica de este Despacho, lo procedente en el caso concreto, correspondía al conocimiento de este medio de control para garantizar la integridad del orden jurídico, al tratarse de la declaración de la urgencia manifiesta, empero, en la Sala Plena del 28 de mayo de 2020, la mayoría de los Magistrados del Tribunal Administrativo de Antioquia asumió una posición contraria a la de la Magistrada Ponente, en el sentido de considerar que el Tribunal Administrativo de Antioquia no es competente para conocer del control inmediato de legalidad en los asuntos de declaración de urgencia manifiesta, por estimar que no desarrollaba directamente un decreto legislativo, sino que dicho acto administrativo tenía fundamento en la Ley 80 de 1993.

Así mismo, con base en la posición mayoritaria de la Sala Plena, posición que tampoco comparte la Magistrada Ponente, para no expedir una sentencia inhibitoria, se abstuvo de proferir decisión alguna y se determinó que la Sala Plena no avocara conocimiento en estos asuntos de declaración de urgencia manifiesta, razón por la cual, la Magistrada Ponente procede a resolver sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No.

045 del 25 de marzo de 2020 “Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Toledo-Antioquia”, expedido por las Alcaldesa del Municipio de Toledo-Antioquia.

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994 y su artículo 20 dispone:

“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”.

El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción, disponiendo dicho artículo de forma textual lo siguiente:

“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”.

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de Guerra Exterior** y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando

se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se “perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública” la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis. Disposición normativa que textualmente consagra lo siguiente:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional:

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió 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.

CASO CONCRETO

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es el Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Toledo-Antioquia”*, proferido por la Alcaldesa de Toledo-Antioquia, es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos del Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa de Toledo-Antioquia, se pone de presente el artículo 2º de la Constitución Política, el cual dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, el artículo 209 Superior que determina que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones y cita el artículo 315 de la Constitución Política, el cual establece que es atribución del Alcalde colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones.

Posteriormente, se hace alusión a la Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, la Ley 80 de 1993 por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la Ley 1082 de 2015 por medio de la cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Una vez citadas las normas que sustentan la expedición del Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020, la Alcaldesa Municipal de Toledo-Antioquia relacionó, la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias por causa del coronavirus (COVID-19), la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el

Territorio Nacional por causa del covid-19, hasta el 30 de mayo de 2020, el Decreto D2020070000967 del 12 de marzo de 2020, por el cual se declaró la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia, con el objeto de adoptar medidas sanitarias para contener la propagación del coronavirus (COVID-19) y poder brindar atención a la población que resulte afectada, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el Territorio Nacional, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, proferido por el Presidente de la República por el cual se impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria, la Resolución No. 470 del 20 de marzo de 2020 por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó las medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de largas estancia y de cierre parcial de actividades de centros de vida y centros de día, el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 por el cual el Presidente de la República adoptó las medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia del COVID-19 y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Ahora en la parte resolutive del Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Toledo-Antioquia”*, se dispuso lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: Declárase la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Toledo Antioquia, para conjurar la crisis que se viene presentando con ocasión de la afectación generada por la pandemia del CORONAVIRUS -COVID-19, con el fin de prevenir, contener y mitigar el impacto que puedan desencadenar en una mayor afectación en la población, y de esta manera proteger la salud, la vida, la integridad física, la economía, el orden público y el interés general de todos los habitantes.

Parágrafo 1: Dicha declaratoria de urgencia manifiesta estará supeditada al tiempo que dure la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaratoria de Urgencia Manifiesta, celébrense los actos y contratos que tengan la finalidad de adquirir el suministro de bienes, la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el fin de preservar el orden público en relación con la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19, las necesidades en materia de salubridad,

dotación hospitalaria, atención a la población más vulnerable, suministro de semillas a la población campesina para que se garantice la soberanía alimentaria y abastecimiento de productos de primera necesidad en el marco de la emergencia sanitaria, servicios de transporte para el traslado de personas sintomáticas a otros centros de salud y traslado de servidores públicos autorizados en cumplimiento de sus funciones en relación directa con el Coronavirus COVID -19, adecuación de espacios para albergar y aislar personas sintomáticas por el Coronavirus, asistencial social y los demás objetos contractuales pertinentes, a través de la contratación de bienes, servicios, suministros, obras necesarias y adquisiciones a que haya lugar para tales efectos, que tengan como finalidad proteger la vida, la salud y la integridad de los habitantes del municipio de Toledo Antioquia.

ARTICULO TERCERO: Para los efectos anteriores, realícese por parte de la Secretaria de Hacienda municipal de Toledo Antioquia, los movimientos y traslados presupuestales que resulten necesarios para garantizar de manera efectiva la atención de la calamidad sanitaria decretada por el Gobierno Nacional y que tienen efectos directos en el Municipio de Toledo, Antioquia declarándose la urgencia manifiesta debidamente justificada mediante el presente acto administrativo, conforme con lo establecido en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, ley 1150 de 2007 y los artículos 7 y 8 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.

ARTICULO 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, deberá 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".

En lo que se refiere a la declaratoria de urgencia manifiesta, corresponde remitirnos artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que define la urgencia manifiesta, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. 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 o públicos.

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”.

El Decreto Nacional 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", el Gobierno dispuso en el artículo 7:

“ARTÍCULO 7. CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, 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, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios”.

Ahora la declaratoria de urgencia manifiesta es una figura que se encuentra contemplada en el precitado artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y de la cual pueden hacer uso las autoridades en los eventos allí previstos sin que necesariamente exista un estado de excepción; y aunque uno de los supuestos que la justifica es, precisamente, las “situaciones relacionadas con los estados de excepción”, en este caso, la razón aducida por el Municipio no es esa sino la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Gobernación de Antioquia, de manera que se estaría en la causal de necesidad de “conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad”.

Si bien el Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020 “Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Toledo-Antioquia”, se profirió en el marco temporal de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo cierto es que, según decisión de la mayoría de la Sala Plena del Tribunal

Administrativo de Antioquia no desarrolló algún Decreto Legislativo expedido con base en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, contenida en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, sino que, por el contrario, se fundamentó, entre otras disposiciones constitucionales y legales, en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que conciernen a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta, para el caso concreto, en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, por medio de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, y con apoyo en los actos administrativos de contenido general del Departamento de Antioquia, por medio del cual se declaró la emergencia sanitaria.

Es de anotar que decisiones similares a la que se ha tomado en esta providencia han sido proferidas mediante auto del 8 de junio de 2020 por el Magistrado Álvaro Cruz Riaño radicado 05001233300020200080200 y radicado 05001233300020200077000 y por este Despacho mediante auto del 29 de mayo de 2020 radicado 05001233300020200076500.

Debe el Despacho precisar, que el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, por lo tanto, el Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Toledo-Antioquia”*, no es susceptible del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según decisión mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia. Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple¹, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Así las cosas, el Despacho deja sin efecto la providencia del 16 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara una urgencia manifiesta en*

¹Medio de control exceptuado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

el Municipio de Toledo-Antioquia", por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

RESUELVE

PRIMERO: Dejar sin efecto la providencia del 16 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad del Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 045 del 25 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara una urgencia manifiesta en el Municipio de Toledo-Antioquia"*, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Toledo-Antioquia.

TERCERO: Ofíciase a la Secretaria del Tribunal y al Municipio de Toledo-Antioquia, para que se desfije el aviso mediante el cual se comunica la existencia del presente proceso.

CUARTO: Notifíquese este auto por correo electrónico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
23 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL