

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio **No. 076**
Radicado: 05001-23-33-000-2020-00833-00
Instancia: ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE SAN RAFAEL – ANTIOQUIA
Demandado: DECRETO No. 044 DEL 25 DE MARZO DE 2020
 DEL MUNICIPIO DE SAN RAFAEL

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de San Rafael – Antioquia expidió el Decreto No. 044 del 25 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 San Rafael remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 25 de marzo de 2020, el mencionado decreto para el control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 28 de marzo del mismo año.

A través de auto del 30 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 San Rafael 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 1994¹ 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 establecidos². 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”*³.

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

¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

² 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

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

(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 San Rafael remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 044 del 25 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“Artículo 1°. Declarar la urgencia manifiesta en el municipio de San Rafael con el fin de contratar todo lo necesario para prevenir la epidemia de COVID-19.

Artículo 2°. El MUNICIPIO cuenta con los recursos suficientes para atender la emergencia mencionada y contratar la prestación de bienes y servicios que se requieran.

Artículo 3°. Apropiar las partidas y efectuar los traslados requeridos para la suscripción de los contratos necesarios.

Artículo 4°. Conformar, en cumplimiento del artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el expediente respectivo; y remitirlo a la Contraloría General de Antioquia.

Artículo 5°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su 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, la Sala Plena concluyó que el Decreto No. 044 del 25 de marzo de 2020 no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de San Rafael el 25 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y el Decreto 1082 de 2015.

En la parte considerativa del Decreto se cita el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 en el que se establece que la declaratoria de urgencia manifiesta procede, entre otros casos, cuando se presentan situaciones relacionadas con los estados de excepción, o cuando se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

En la parte resolutive del Decreto se declara la urgencia manifiesta en el municipio, y se dispone que se realizaran los movimientos presupuestales necesarios.

La posición mayoritaria de la Sala Plena es que el Decreto No. 044 del 25 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. 044 del 25 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio”*, expedido por el municipio de San Rafael - Antioquia, por las razones expuestas.
2. **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.
3. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de San Rafael – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
4. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

1 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL