

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA SEXTA DE DECISIÓN
M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE NEIVA
ACTO	ORDEN DE SUMINISTRO 003 DEL 25 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00206-00

ASUNTO

Se decide si se avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad.

ANTECEDENTES

1. Mediante orden de suministro No. 003 del 25 de marzo de 2020, dirigida a la empresa Distribuciones Vargas Ramírez, el alcalde de Neiva le envió una propuesta de suministro consistente en brindarle un componente nutricional -mercados- que cumpla con las especificaciones enmarcadas en el "PLAN OPERATIVO DE INTERVENCIÓN POR SERVICIO BÁSICO DE RESPUESTA A LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PÚBLICA POR LA PROPAGACIÓN DE LA PANDEMIA COVID - 19 EN EL MUNICIPIO DE NEIVA", adoptado por el municipio de Neiva en el componente "Asistencia Humanitaria"; por valor de \$199.477 cada uno y un total de \$997.385.05, con un pago de un anticipo del 50% y con el fin de atender las necesidades alimentarias de la población vulnerable de los estratos 1 y 2 del SISBEN del Municipio de Neiva.

2. El día 31 de marzo de 2020, el Municipio de Neiva - Huila remitió por correo electrónico a la Oficina Judicial a la dirección *offjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia electrónica de la anterior orden de suministro, para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad a la orden de suministro No. 003 del 25 de marzo de 2020, expedida por el municipio de Neiva, mediante la cual se hace una propuesta de compra de un componente nutricional y dirigido a atender a la población vulnerable estratos 1 y 2 residente en el municipio?

2. El marco normativo y jurisprudencial que regula el *control inmediato de legalidad*.

El artículo 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, establece el llamado *control inmediato de legalidad* que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las medidas de carácter general que

expidan las autoridades nacionales y regionales en el ejercicio de las funciones administrativas y como desarrollo de estados de excepción, así:

“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.”

En sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Ley.”

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sobre los actos de carácter general que se expidan luego de declararse alguno de los estados de excepción y con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a fin de examinar la legalidad de tales actos administrativos frente a dicha declaratoria y el marco normativo general ya existente.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“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.” – Resaltado por la Sala -

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone 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” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

“...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un Decreto legislativo.”

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción¹” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“De la normativa trascrita [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).”²

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en desarrollo de los Decretos Legislativos que declaran los estados de excepción y de ellos conocerán los Tribunales Administrativos o el Consejo de Estado, dependiendo del lugar donde se expidan.

3. Caso concreto

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Rad.: 11001-03-24-000-2010-00279-00

El Municipio de Neiva - Huila remitió a esta corporación copia de la *orden de suministro No. 003 del 25 de marzo de 2020*, para efectos del **control inmediato de legalidad** y de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Se observa que dicha orden de compra, si bien se fundamenta en los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario*” y el 440 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 COV/D-19*”, también lo es que se sustenta en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1092 de 2015, en concordancia con los Decretos Municipales 305 de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en el Municipio de Neiva, el Decreto 306, que declaró la calamidad pública y el Decreto No 308 de 2020, que declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Neiva; y que tiene la finalidad de atender a la población más afectada por dicha emergencia sanitaria de los estratos 1 y 2 del SISBEN del Municipio de Neiva, consistente en ofrecer un componente nutricional que cumpla con las necesidades básicas enmarcadas dentro del llamado “*Plan Operativo de Intervención por Servicio Básico de Respuesta a la Emergencia Sanitaria y Calamidad Pública por la Propagación de la Pandemia COVID-19 en el Municipio de Neiva*”,

De ello se desprende que se trata de una acción tendiente a adquirir ciertos bienes por parte de la autoridad municipal para atender específicamente la contingencia sanitaria que se presenta en Neiva, por el virus COVID-19, y como tal, se trata de una medida absolutamente necesaria y además relacionada con tales circunstancias y como a población vulnerable, y sin duda, aunque son medidas de carácter general, también lo es que se sustentan más en las facultades propias legales y constitucionales con que está revestido dicho mandatario local y no es estrictamente un desarrollo del aludido Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la Republica Colombia, puesto que simplemente es una de las tantas medidas administrativas que los alcaldes y gobernadores deben adoptar dentro del marco de ese marco legal y constitucional como ordenadores del gasto público y como primeras autoridades administrativas de policía y para el mantenimiento del orden público.

Así las cosas y como quiera que estamos en presencia de una medida de cumplimiento y ejecución de los actos generales que declararon la emergencia económica, social y ecológica no requiere de un control

inmediato de legalidad, sin perjuicio de los controles ordinarios que proceden contra estos actos o decisiones administrativas.

Se reitera que las características que deben tener los actos administrativos a efectos de ejercer el control *inmediato* de legalidad son: i) que sean medidas de carácter general, ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, y iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

En consecuencia, como no se reúnen los requisitos mínimos y necesarios para avocar o ejercer control inmediato de legalidad sobre el anterior acto, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, el Despacho,

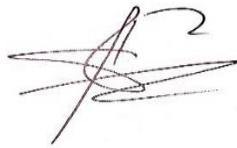
RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR ni ejercer el control inmediato de legalidad sobre la Orden de Suministro No. 003 del 25 de marzo de 2020, remitido por el alcalde del municipio de Neiva.

SEGUNDO: Notifíquese personalmente por correo electrónico esta decisión a la autoridad municipal remitente y al Ministerio Público.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado