

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE ANTIOQUIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA

Medellín veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) “POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA”.**

Radicado: **05001 23 33 000 2020 00793 00**

Instancia: **ÚNICA**

Asunto: **SENTENCIA N° 005**

Tema:

El medio de Control Inmediato de Legalidad para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que se expiden en desarrollo de un decreto legislativo. Características esenciales. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia.
--

La señora alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), mediante escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia, manifestó que en cumplimiento de lo dispuesto en la Circular de la Presidencia de esta corporación de fecha 23 de marzo de 2020, en el numeral 2° del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y en el numeral 2° del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, remitía a esta Corporación el siguiente decreto:

Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) “*Por el cual se declara una urgencia manifiesta por la situación de emergencia sanitaria declarada por causa del Coronavirus –Covid 19- y se adoptan medidas para hacer frente a la pandemia en el municipio de La Pintada - Antioquia*”, a fin de obtener un pronunciamiento acerca de la legalidad del acto en mención.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

1. ANTECEDENTES.

El asunto que se somete al conocimiento del Tribunal, corresponde al medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, disposiciones que por ser completamente equivalentes se permite la Sala, transcribir únicamente el artículo 136 del CPACA:

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.

En consecuencia, a continuación, se duplica el texto que se revisará, esto es, el del Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por la señora alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), que dispuso:

(...)

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. *Declarar la EMERGENCIA SANITARIA, en todo el territorio del Municipio de La Pintada Antioquia, hasta el día 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19, dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha o extenderse posterior a la fecha, siempre y cuando o desaparezcan las o se extiendan las causas que dieron origen ella (sic), esta declaratoria es para el control y contención del contagio del virus COVID-19 (Coronavirus).*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Declarar LA URGENCIA MANIFIESTA, en todo el territorio del Municipio de La Pintada Antioquia, hasta el día 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19, con la finalidad de hacerle frente, buscar su contención y atención.*

ARTÍCULO TERCERO (sic). *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas de parte de la administración municipal, celébrese los contratos necesarios que permitan atender el control, atención y contención del contagio del virus COVID-19 (Coronavirus).*

ARTÍCULO CUARTO. *Durante la vigencia de la Urgencia Manifiesta, autorícese hacer los gastos, gestiones, modificaciones y traslados*

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto general del Municipio, para garantizar el suministro de los bienes, suministros, elementos y servicios requeridos para atender y superar la emergencia que se presenta.

ARTÍCULO QUINTO. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la declaratoria de urgencia manifiesta en el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, se enviarán a la Contraloría Departamental para lo de su cargo, de conformidad con lo ordenado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

ARTÍCULO QUINTO (sic). *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

El presente medio de control inmediato de legalidad, fue admitido por auto el veintisiete (27) de marzo de dos mil veinte (2020) y dentro de dicha providencia se ordenó la publicación del aviso en el sitio *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo anunciando la existencia del proceso; publicación que se llevó a cabo el día treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020) por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Así mismo, en cumplimiento de lo dictaminado en la Circular CSJANTC20-13 del dieciocho (18) de marzo de 2020 emanada del Consejo Superior de la Judicatura, por medio de la cual se da alcance a la Circular CSJANTC20-12 del diecisiete (17) del mismo mes y año, mediante la cual se restringió el ingreso a las sedes judiciales, por motivos de Salubridad Pública, se omitió la fijación del aviso en la Secretaría de la Corporación, y atendiendo a los lineamientos expresados por el Consejo de Estado en la Circular No. 004 del veintitrés (23) de marzo de la presente anualidad, en la que se indica que las actuaciones judiciales relacionadas con el control automático de legalidad se surtirán a través de medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y el debido proceso, se dispuso la publicación del mismo aviso en el sitio *web* oficial del municipio de La Pintada (Ant.) informando sobre la existencia del proceso, por el mismo término y para los efectos indicados en el párrafo anterior.

2. DECRETO DE PRUEBAS.

En la misma providencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil veinte (2020), que admitió el medio de control, se exhortó al municipio de La Pintada (Ant.), por conducto del Alcalde municipal, para que remitiera copia de los trámites que antecedieron el acto administrativo referido, de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad, y en particular, el acta de reunión realizada el día veinte (20) de marzo de 2020 en CONJEP y el veintitrés (23) del mismo mes y año del CMGRD, donde se aprobó la declaratoria de emergencia sanitaria.

No obstante haberse remitido oficio a dicho ente territorial para este efecto, no se allegó por parte del municipio de La Pintada (Ant.), la documentación respectiva.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

3. INTERVINIENTES PROCESALES.

Dentro de los términos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, no se registró ninguna intervención ciudadana, ni se allegó escrito en defensa de la validez del Decreto por parte del municipio de La Pintada.

4. MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público delegada para ante el Despacho del Magistrado Ponente, allegó concepto en el que realiza un recuento de las características del control inmediato de legalidad, los considerandos del acto administrativo controlado y lo que se decide con el mismo, para continuar con el examen del Decreto N°. 035 del veintitrés (23) de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa municipal de La Pintada (Ant.), indicando que encuentra que el mismo si bien es posible enfrentarlo al Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, que en términos generales declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, anunciando la adopción de las medidas necesarias mediante la expedición de posteriores decretos legislativos, corresponde, en estricto sentido, hacerlo respecto del Decreto Legislativo 440 expedido el 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, entre ellas, la habilitación para contratar por urgencia manifiesta el suministro de bienes, servicios y la ejecución de obras en el futuro inmediato, encontrándose probado el hecho que da lugar a ella.

Advirtió que el decreto examinado, cumple los requisitos de forma del acto administrativo, toda vez que contiene elementos suficientes que permiten su identificación, como son el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe, funcionario que además cuenta con la competencia para ello, la cual fue otorgada en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 80 de 1993, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2017, la Ley 1450 de 2011, la Ley 715 de 2001, el Decreto reglamentario 1082 de 2015, y el Programa de Gobierno 2020/2023 "*La Pintada con Seguridad*".

Agregó, que hay correspondencia de lo resuelto en el acto administrativo controlado, con los antecedentes de la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19 del Gobierno Nacional, así como el respeto a la Ley 137 de 1994, por medio de la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, y en la que se prevén los principios marco del ejercicio de esta facultad.

Manifestó la Delegada del Ministerio Público, que el Decreto N°. 035 del veintitrés (23) de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa municipal de La Pintada (Ant.), declaró una urgencia manifiesta por la situación de emergencia sanitaria declarada por causa del coronavirus – COVID 19 – adoptó medidas para hacerle frente a la pandemia en el municipio de La Pintada - Antioquia, además

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

habilitó para celebrar en la modalidad de contratación directa "...los contratos necesarios que permitan atender el control, atención y contención del contagio del virus COVID-19 (Coronavirus)...", y en este caso, cabe trasladar los considerandos del Decreto 417/20 del Gobierno Nacional, referidos a los motivos de salud pública que se amparan, derivados de la propagación del brote del virus denominado COVID19, máxime cuando su alcance es el territorio nacional, en un contexto determinado por la declarada pandemia del COVID-19, con fundamento precisamente, en la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, apoyada en la evidencia técnica, proveniente de las autoridades competentes, tenidas en cuenta aquí tanto por el Gobierno Nacional como por el local, circunstancia que justifica que la situación que pretende contenerse, bien puede calificarse como de calamidad pública y en esa medida, se ajusta al escenario del estado de excepción.

En efecto, descrita la causa (pandemia COVID-19), debe entenderse que satisface los presupuestos establecidos por el artículo 215 de la Constitución para el efecto, esto es, el presupuesto fáctico en donde se analiza la ocurrencia de hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública; el presupuesto valorativo, en donde se examina la gravedad de la situación y la explicación de por qué la perturbación o la amenaza de perturbación al orden económico, social y ecológico es grave e inminente, o los hechos constituyen una grave calamidad pública, y el presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias, en donde se estudian las razones por las cuales la perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente de orden económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública, no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales.

Frente al tema de la declaratoria de urgencia manifiesta que habilita la contratación directa como modalidad contractual, intervino señalando que en su criterio existe correspondencia con la finalidad que se persigue con la declaratoria de emergencia sanitaria, y para ello explicó: "*Siendo en los términos descritos que deba darse lectura y ejecución a lo resuelto por el ejecutivo de La Pintada en el acto administrativo objeto de control, de tal forma que la Administración Municipal de esa jurisdicción pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios destinados a contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia, imponiéndosele reportar al órgano de control fiscal cuáles son los planes de emergencia que está ejecutando y discriminar los recursos y las fuentes que usaron, justificando en todo caso, la necesidad de la inmediatez del objeto contratado, facultad delimitada en el tiempo hasta el 30 de mayo de 2.020."*

En ese orden de ideas finalizó manifestando, que el acto que se revisa cumple el análisis de legalidad propuesto, pero exhorta en todo caso a la autoridad que expidió el acto controlado, para la observancia de los principios de la contratación estatal que, aún bajo el escenario de urgencia manifiesta, conservan total vigencia y efectividad en salvaguardia del patrimonio público, invitándosele a evitar incurrir en conductas que verifiquen riesgos (disciplinarios, fiscales y

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

penales) en la gestión contractual a su cargo durante la atención de la pandemia por COVID-19.

Concluyó su intervención indicando respecto de la publicación del Decreto *sub examine*, que en el *ARTICULO QUINTO* (sic) dispone que "rige a partir de su fecha de expedición", previsión que para dicha Delegada constituye una flagrante oposición al artículo 209 Superior, dado que la publicación de los actos administrativos en los términos de los artículos 65 de la Ley 1437 de 2011, 3° y 119 de la Ley 489 de 1998 es un requisito necesario para efectos de su vigencia y oponibilidad; en tal virtud, la palabra "expedición" debe ser declarada nula, en tanto contiene una regla inversa a la legal, que atenta contra el principio de publicidad de los actos administrativos, con posibles implicaciones en la delimitación de responsabilidades de la gestión contractual.

Por último, indica la vista fiscal: "Por consiguiente y con base en las anteriores consideraciones, el MINISTERIO PÚBLICO, respetuosamente solicita al Magistrado Ponente, proponer a su sala de decisión, declarar ajustado a derecho el Decreto N°. 035 del veintitrés (23) de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de La Pintada, Antioquia, con excepción de la palabra "expedición", por las razones expuestas atrás."

No encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el presente negocio previas las siguientes

5. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, las medidas administrativas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos legislativos, están sometidas a un control inmediato de legalidad ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, dispone:

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

14. 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.

Ahora, como quiera que el acto objeto de control, Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), acatando lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, está suscrito por la señora alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), se trata de un acto expedido por una autoridad territorial del orden municipal en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, y, en consecuencia, el control inmediato de legalidad le corresponde ejercerlo al Tribunal Administrativo de Antioquia, tal y como lo consagran los referidos artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

5.2. Planteamiento del problema.

Deberá la Sala resolver, si el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por la alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), en desarrollo del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 se encuentra ajustado a las normas superiores como son: a) Los mandatos constitucionales, b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción, f) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno y g) Las Leyes pertinentes al caso concreto, entre otras las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

La solución del problema jurídico debatido pasa por el estudio de los siguientes aspectos de orden jurídico, fáctico y probatorio, a cuya definición se aplica la Sala:

- i) Declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional
- ii). Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en Estado de Emergencia.
- iii). De los actos de la administración expedidos como desarrollo de los decretos legislativos.
- iv). Del control inmediato de legalidad por parte de la jurisdicción Contencioso Administrativa.
- v). Contenido del acto objeto de control.
- vi). Control de aspectos formales del decreto.
- vii). Control de aspectos materiales del decreto.

5.3. Declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

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.

RESUELVE

Artículo 1. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2. Medidas sanitarias. Con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor de 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

(...)

2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

(...)"

Posteriormente, el señor 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, así:

DECRETA

Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Artículo 2. *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

Artículo 3. *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

Artículo 4. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

Valga decir que el anterior Decreto lo expidió el Gobierno Nacional, con la firma del Presidente y la de todos los Ministros, declarando uno de los ESTADOS DE EXCEPCIÓN que previó la Constitución Nacional, en el Título VII, Capítulo VI, concretamente el regulado bajo el artículo 215, denominado Estado de Emergencia.

5.4. Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en Estado de Emergencia.

La Constitución Política consagra en el Capítulo 6 del Título VII, en los artículos 212 a 215, tres estados de excepción a saber: a) Guerra Exterior (art. 212), b) Conmoción Interior (art. 213), y c) Estado de Emergencia *-económica, social y ecológica-* (art. 215); instituyendo unas causales estrictas que deben haberse presentado previamente a su declaratoria, e igualmente, fijando los límites temporales y las prohibiciones y limitaciones que deben observarse, contemplando, en efecto:

ARTÍCULO 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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

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.

A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *ibídem* que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

La misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El mismo artículo constitucional señala, que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades excepcionales y convocar al Congreso, si este no se hallare reunido, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, (*prorrogable por acuerdo de las dos cámaras*),

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

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; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Finalmente, el artículo 215 de la Constitución prohíbe al Gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ahora, indicó la H. Corte Constitucional en la sentencia C-802/2002¹ que tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia, como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos, los cuales comparten requisitos, tanto los formales como los materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional.

En armonía con lo manifestado por la Corte Constitucional, también el Consejo de Estado en providencia del 22 de abril de 2020², ha entendido que tanto unos como otros, presentan las siguientes características generales:

(...)

- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-802 del 02 de octubre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión, providencia del 22 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, Radicado 11001 03 15 000 2020 01213 00

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

*Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:*

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

(...)"

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

En suma, los decretos legislativos dictados con fundamento en un estado de excepción, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis, se encuentran sujetos a un control jurisdiccional automático ejercido por la Corte Constitucional³, y a un control político a cargo del Congreso de la República, y, en todo caso, deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

5.5. De los actos de la administración expedidos como desarrollo de los decretos legislativos.

El Estado colombiano, ha sido catalogado como un Estado Social de Derecho, como así se declara en nuestra Constitución Política, categoría que, entre otros aspectos, implica la separación y el control recíproco de las ramas del poder público, y como resultado, se prevén varios mecanismos reglados por medio de los cuales en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente, a realizar funciones que por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inhabituales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político (Congreso) y judicial (Jueces).

Al margen de lo explicado en el capítulo que antecede frente a la competencia otorgada a la Corte Constitucional para conocer automáticamente sobre la constitucionalidad de los decretos que declaran los estados de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, la jurisdicción contencioso administrativa también juega un papel preponderante en el control judicial como verificación o comprobación inmediata y automática de la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y territoriales con base en los decretos legislativos, competencia que fue otorgada, como se indicó anteriormente, por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 111, 151 y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, y que implica el examen de la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos.

5.6. Del control inmediato de legalidad por parte de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

³ De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia C-466/17, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Como se ha venido indicando a lo largo de esta providencia, el control inmediato de legalidad 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, de los actos administrativos que desarrollan un decreto legislativo, como lo manifiesta la Corte Constitucional⁴, "**...constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.**".

Precisamente, la Sala Plena del Consejo de Estado, en varias ocasiones⁵, por citar sólo una de ellas, en la sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01⁶, ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

(...)

Características del control inmediato de legalidad:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Expediente 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena⁷ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho: "Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece (sic) ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma".

A tales efectos, recogiendo los criterios jurisprudenciales sobre el asunto es dable concluir 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, en el caso concreto para afrontar la emergencia de la COVID-19, serán objeto de control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado en tratándose de actos dictados por las autoridades nacionales, y por los Tribunales Administrativos en aquellos casos donde quien expide el acto es una autoridad territorial, autoridades que a partir de la expedición de la medida y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, deben enviarla a la jurisdicción so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista, que el ejercicio del control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, no suspenden los efectos de las medidas mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de

⁷ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) “POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA”.

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

urgencia⁸; y que corresponde al Juez revisar todo el ordenamiento jurídico para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de las mismas.

5.7. Contenido del acto objeto de control.

El acto objeto de control, es el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) “*Por el cual se declara una urgencia manifiesta por la situación de emergencia sanitaria declarada por causa del Coronavirus –Covid 19- y se adoptan medidas para hacer frente a la pandemia en el municipio de La Pintada - Antioquia*”, y el cual se permite la Sala reproducir en algunos de sus apartes:

**“DECRETO N° 35
23 de marzo de 2020**

“POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA – ANTIOQUIA”

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE LA PINTADA, ANTIOQUIA, En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y en los artículos 42 y 43 de la Ley 89 de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política, señala que son fines del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Que el artículo 49 de la Constitución Política determina, entre otros aspectos que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud”.

⁸ **Ley 1437 de 2011 - Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.”

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Que de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento Sanitario internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró este 11 de marzo del año 2020, el brote COVID-19 como una PANDEMIA (...)

(...)

Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus para todo el país.

Que mediante la Resolución No. 407 del 13 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social modifica los numerales 2.4 y 2.6 de la Resolución No. 385 de 2020.

Con el fin de garantizar la debida protección de la salud de todos los colombianos y prevenir la propagación de la pandemia coronavirus (COVID-19), el Gobierno Nacional Resolución expidió la Resolución 453 de 2020, con la que se adoptan medidas de control sanitario y da temporalmente establecimientos de ocio, diversión, baile, azar y entretenimiento.

La Gobernación de Antioquia mediante Decreto 434 del 2020, estableció un período de cuarentena para todo el departamento desde las 7 de la noche de este viernes 20 de marzo hasta las 3 de la mañana del martes 24 de marzo. La medida prohíbe la circulación de personas y vehículos, en todo el Departamento, con el objeto contener la propagación del virus Covid-19.

(...)

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 define la Urgencia Manifiesta, en los siguientes términos: "(...)"

(...)

Que conforme a lo expuesto, se considera necesario asumir medidas responsables para ayudar a controlar y prevenir que la situación de calamidad pública se agrave.

Que el Gobernador de Antioquia expidió el Decreto N° 967 del 12 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones" y declaró la Emergencia Sanitaria en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia con el fin de contener la propagación del virus SARS COV 2, generador del

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

COVID-19.

Que en razón a lo señalado, se impone declarar la urgencia manifiesta para adelantar el proceso de contratación para la adquisición de elementos, insumos y en general los bienes y servicios requeridos que contribuyan a la prevención y a la atención de la emergencia ocasionada por el virus en los funcionarios, empleados, usuarios y en general en todo lo requerido para hacer frente a la emergencia.

(...)

*Que el Presidente de la República mediante Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, **declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional**, con fundamento en el cual expidió el Decreto 440 del mismo mes y año en cuyo artículo 7, dispuso que “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.”*

Que de conformidad con el numeral 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, tales circunstancias generan una emergencia, entendida esta como una situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causadas por un evento adverso o por la inminencia del mismo que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

Que si bien es cierto la implementación de todas las medidas dispuestas tanto por el gobierno nacional como por el departamental y el municipal, tienden todas a la mitigación del riesgo de propagación del virus COVID-19, no es menos cierto que las mismas han traído consigo otros efectos a nivel social, en especial para la población más vulnerable del Municipio de La Pintada, razón por la cual se hace necesario decretar la urgencia manifiesta, a fin de hacer más operables los mecanismos y actividades ya implementadas por el ente territorial con ocasión de la crisis.

Que el día viernes 20 de marzo de 2020 se reunió en CONJEP y el día lunes 23 de marzo del 2020 se reunió el CMGRO, donde se aprobó la declaratoria de EMERGENCIA SANITARIA, en el municipio de la PINTADA, ANTIOQUIA, con el fin de tomar medidas y acciones necesarias frente a la pandemia COVID 19, para mitigar los efectos y prevenir la propagación.

En razón a que se encuentran acreditados los elementos contenidos en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, que legitiman a la administración municipal

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

para declarar la urgencia manifiesta por el COVID 19, y se hace necesario contratar directamente y en inmediata las acciones necesarias para enfrentar la emergencia sanitaria, económica y social en todo el territorio municipal por causa de la pandemia, adquiriendo bienes, suministros, servicios y elementos para lograr contener y mitigar la emergencia sanitaria en el ente territorial.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. *Declarar la EMERGENCIA SANITARIA, en todo el territorio del Municipio de La Pintada Antioquia, hasta el día 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19, dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha o extenderse posterior a la fecha, siempre y cuando o desaparezcan las o se extiendan las causas que dieron origen ella (sic), esta declaratoria es para el control y contención del contagio del virus COVID-19 (Coronavirus).*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Declarar LA URGENCIA MANIFIESTA, en todo el territorio del Municipio de La Pintada Antioquia, hasta el día 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19, con la finalidad de hacerle frente, buscar su contención y atención.*

ARTÍCULO TERCERO (sic). *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas de parte de la administración municipal, celébrase los contratos necesarios que permitan atender el control, atención y contención del contagio del virus COVID-19 (Coronavirus).*

ARTÍCULO CUARTO. *Durante la vigencia de la Urgencia Manifiesta, autorícese hacer los gastos, gestiones, modificaciones y traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto general del Municipio, para garantizar el suministro de los bienes, suministros, elementos y servicios requeridos para atender y superar la emergencia que se presenta.*

ARTÍCULO QUINTO. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la declaratoria de urgencia manifiesta en el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, se enviarán a la Contraloría Departamental para lo de su cargo, de conformidad con lo ordenado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

ARTÍCULO QUINTO (sic). *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición."*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de La Pintada, a los veintitrés (23) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

MARY LUZ CORRALES CHALARCA
*Alcaldeza Municipal
La Pintada – Antioquia."*

5.8. Examen de legalidad del Decreto N° 35 del 23 de marzo de 2020, del municipio de La Pintada (Ant.)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

5.8.1. Control de aspectos formales del decreto.

De acuerdo con los tantas veces citados artículos 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 20 de la Ley 137 de 1994, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Las referidas medidas de carácter general, son dictadas en ejercicio de la función administrativa, al punto que, en tal caso, son revisables también decisiones emanadas por cualquiera de las ramas del poder público, esto es, la legislativa y la judicial, en tanto también desempeñan funciones administrativas, inclusive por las entidades descentralizadas, siempre que desarrollen los decretos legislativos dictados en los estados de excepción.

Así las cosas, las condiciones o aspectos formales del decreto, a la luz del artículo 136 *ibídem*, se circunscriben a la verificación de requisitos que atañen a la competencia y a la forma en que fueron expedidos, esto es, que quien lo expida se encuentre desempeñando la función administrativa, sea competente para ello - con facultades que permitan su expedición, que el decreto examinado tenga elementos suficientes que permiten su identificación y la firma de quien lo suscribe y finalmente, que desarrolle un decreto legislativo expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado de Emergencia Social, el cual, a su vez, fue declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

5.8.1.1.- Competencia para expedir el acto.

El Decreto N° 35 del 23 de marzo de 2020, fue expedido por la señora alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), quien invocó para emitir el acto, las facultades consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 80 de 1993, el artículo 2° de la Ley 1150 de 2017, la Ley 1450 de 2011, la Ley 715 de 2001, el Decreto reglamentario 1082 de 2015 y el Programa de Gobierno 2020/2023 "*La Pintada con Seguridad*".

Corolario de ello, nuestra la Constitución Política en el artículo 315, establece como atribuciones del alcalde, entre otras, la de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, previendo al respecto:

ARTICULO 315. *Son atribuciones del alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del*

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

(...).

También se invocó en el Decreto que se revisa, las facultades consagradas en la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, precisamente el artículo 91 que enlista las funciones de los alcaldes, cuyo texto frente al tema que nos ocupa, es el siguiente:

ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal de la alcaldesa municipal de La Pintada (Ant) para, con los fundamentos constitucionales tanto como legales, desarrollar o reglamentar normas de rango legal como las invocadas.

5.8.1.2.- El Decreto está expedido con el lleno de las formalidades de ley.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

- a). El Decreto cuenta con los elementos suficientes que permiten su identificación, tales como el número – *Decreto N° 35* - y la fecha – *23 de marzo de 2020* -.
- b). El Decreto invoca e identifica las facultades que permitieron su expedición, como se explicó en párrafos anteriores.
- c). El Decreto aduce las consideraciones o motivaciones para tomar dicha decisión.
- d). El Decreto trae consigo unas decisiones plasmadas en diversos artículos.
- e). El Decreto está suscrito por la alcaldesa municipal de La Pintada (Ant).
- f). El Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) del municipio de La Pintada (Ant.), desarrolla el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

5.8.2. Control de aspectos materiales del decreto.

En este punto, se abordará el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas, en los términos enunciados por el Consejo de Estado en la sentencia del 24 de septiembre de 2002 *ejusdem*, expediente 2002-0697⁹.

5.8.2.1. Conexidad.-

Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y con el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Se verificará entonces, que las medidas adoptadas en el Decreto *sub examine* guarden una relación específica con las consideraciones que motivaron la expedición del mismo, en efecto, en sus consideraciones, tras referir que el Decreto examinado se expidió en el marco y en desarrollo del Estado de

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, así como en la necesidad de adoptar medidas para conjurar la crisis sanitaria, los considerandos incluyen motivaciones relacionadas con la importancia social y económica y la necesidad de viabilizar recursos específicamente destinados a tal fin.

i. Fundamento constitucional y legal.-

Para abordar este ítem, lo primero que debe reiterarse, es que el artículo 215 de Constitución Política permite que ante situaciones 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, declaración que deberá estar suficientemente motivada, y adicionalmente, podrá 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.

Por otro lado, la Ley 137 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", cuyo objeto consistió en regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción y establecer los controles a los que se sometían los actos dictados en ejercicio o como desarrollo de las facultades excepcionales del Gobierno, así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales; prevé de los artículos 3° al 21, los principios que regulan los estados de excepción, los cuales por lo pronto se duplican, en lo de mayor interés para el caso *sub examine*:

ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. *Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.*

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas, se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 10. FINALIDAD. *Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.*

ARTÍCULO 11. NECESIDAD. *Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.*

ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. *Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.*

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

ARTÍCULO 15. PROHIBICIONES. *Además de las prohibiciones señaladas en esta ley, en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá:*

- a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;*
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;*
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.*

ARTÍCULO 47. FACULTADES. *En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado. (...)” – Subrayas fuera de texto -.

Aun cuando la Ley 137 de 1994, tiene como objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, no puede obviarse que el cumplimiento de los principios que allí se establecen, también deben ser acogidos íntegramente por quien en ejercicio de la función administrativa expida medidas de carácter general como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por ello deberá dar prevalencia a los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia, las reglas del derecho internacional humanitario, los derechos intangibles como el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros.

Al respecto, no encuentra la Sala reparo por ilegalidad de las normas en la medida en que el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por la señora alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), no obstaculiza el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, no genera limitación alguna a derechos humanos y libertades fundamentales ni suspende las garantías judiciales; adicionalmente señaló en forma enfática los motivos por los cuales se hacía necesario tomar esas determinaciones.

Continuando con los fundamentos constitucionales, la Constitución Política dispone en su artículo 2° como fines del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; así mismo, ordena a las autoridades proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

ARTICULO 2o. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por otro lado, el artículo 49 Superior, determina que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad en el siguiente sentido:

ARTICULO 49. *<Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

Mientras que el numeral 2° del artículo 95 *ibídem*, dispone que las personas deben "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud".

En armonía con lo manifestado, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual el Gobierno Nacional declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario", y adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir, entre otros aspectos, la propagación de la Covid-19, precisó dentro de los supuestos fácticos la "salud pública", motivo que también fue acogido por la alcaldesa de La Pintada (Ant.) en el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020). El Decreto Legislativo citado expuso frente a la salud pública lo siguiente:

"(...)

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus. Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia', esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

(...)

Que según la OMS, la pandemia del nuevo el nuevo coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e Inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus -COVID-19 sería de un 34.2% del total de la población."

Que en la justificación para la declaratoria de emergencia, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, también señaló:

(...) se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del estado de emergencia económica, social y ecológica con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación...

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

También indicó el decreto en estudio, como sustento de su determinación el Reglamento Sanitario Internacional, que, al verificarse, en el TÍTULO I - artículo 1° define la emergencia de salud pública y la medida sanitaria, de la siguiente manera:

Emergencia de salud pública de importancia internacional: significa un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que:

i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y

ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada;

(...)

Medida sanitaria: significa todo procedimiento aplicado para prevenir la propagación de enfermedades o contaminación; una medida sanitaria no comprende medidas de policía ni de seguridad del Estado.¹⁰

Al tiempo, que el Parágrafo 1° del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece:

Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

Así mismo, la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

En lo que se refiere a la declaratoria de urgencia manifiesta, corresponde remitirnos de nuevo al artículo 215 Constitucional, en el cual se autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia, acompasado con el 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.*

¹⁰ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INTOR/reglamento-sanitario-internacional.pdf>

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

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.*

Este artículo 42 de la Ley 80 de 1993, fue estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998, el cual se transcribe en algunos de sus apartes:

(...)

Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente:

a. Que la "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija 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 concurso públicos.

c. Que la declaratoria de "urgencia manifiesta" le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

*- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)***

*- Hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)***

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Tales disposiciones se confrontarán a continuación con el ordenamiento superior y con las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenido actualmente en el Decreto 111 de 1996, para establecer si efectivamente vulneran

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

o contrarían la normativa constitucional y/o la normativa orgánica vigente en materia presupuestal.

A su vez, al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, prevé como forma de selección objetiva del contratista de la Administración la de la **contratación directa**, y uno de los eventos en los que tal forma de selección del contratista tiene plena aplicación, es para la hipótesis en la que se hubiere producido por la respectiva autoridad administrativa eventualmente contratante, la declaratoria de la urgencia manifiesta, tal como puede advertirse del propio texto del citado canon:

ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

1. Licitación pública. *La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.*

(...)

2. Selección abreviada. *La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.*

(...)

3. Concurso de méritos. *Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación...*

(...)

4. Contratación directa. *La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:*

a) Urgencia manifiesta;

b) Contratación de empréstitos;

c) Contratos interadministrativos (...)" –Subrayas fuera de texto-

Sumado a lo anterior, no puede pasarse por alto, que dentro del Estado de Emergencia también se expidió 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" disponiendo el Gobierno de medidas en relación con la contratación estatal, que con relación a este problema jurídico, conviene reseñar, el párrafo que a continuación se transcribe:

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".
Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

(...)

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

(...)

Determinado, finalmente, este Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en el artículo 7º, lo siguiente:

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.

Debe precisarse igualmente, que aún cuando la Ley 80 de 1993 en el artículo 42 prevé la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta, seguidamente dispone en su artículo 43 que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, entre otros, se enviarán al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, para el respectivo pronunciamiento de su competencia, veamos:

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

Así las cosas, el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por la alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), da cumplimiento a la disposición normativa transcrita, pues una vez declarada la urgencia manifiesta dispone que debe acatarse lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, es decir, que una vez celebrados los contratos debe enviarse junto con la documentación respectiva a la autoridad que ejerza el control fiscal para su pronunciamiento.

ARTÍCULO QUINTO. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la declaratoria de urgencia manifiesta en el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, se enviarán a la Contraloría Departamental para lo de su cargo, de conformidad con lo ordenado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

ii. Proporcionalidad. -

En cuanto a la proporcionalidad de las medidas contenidas en el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) del municipio de La Pintada (Ant.), se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Como ya se indicó, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, tiene como fin adoptar medidas excepcionales para conjurar la crisis e impedir la propagación de la Covid-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En desarrollo de las medidas antes referidas, la alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), mediante el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020), declaró la emergencia sanitaria en dicha municipalidad, así como la urgencia manifiesta con la finalidad de hacerle frente, buscar su contención y atención a la COVID-19, para el efecto dispuso que se celebrarían los contratos necesarios que le permitan a su Administración atender al control, atención y contención del contagio del Coronavirus.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Las medidas, adoptadas en el decreto sometido a control, resultan proporcionadas a la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad estrecha con las normas superiores que le sirven de fundamento, como quiera que, como antes se expuso, se trata de una pandemia que pone en riesgo la salud pública y la vida de todos los habitantes del territorio nacional y mundial, y a la luz de la Constitución Nacional, las autoridades públicas están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, principalmente en su derecho a la vida, el cual es asiento de los demás derechos, y en el deber de procurar el cuidado integral de la salud, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; lo que obliga al Estado a tomar decisiones directamente encaminadas a proteger estos derechos.

En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el Decreto que se controla, están plenamente justificadas como quiera que resulta palmario evidenciar que lo que se pretende con su expedición es la protección de la población del municipio de La Pintada (Ant.).

Por lo anterior, la Sala advierte que las medidas previstas en el acto objeto de control son idóneas, necesarias y proporcionales para efectos de resguardar los derechos fundamentales que se ven flagrantemente afectados por los hechos de notorio conocimiento, lo cual justifica plenamente la declaratoria de emergencia sanitaria y de la propia urgencia manifiesta acogidas mediante el acto administrativo que en esta oportunidad se analiza.

iii. LOS MOVIMIENTOS Y TRASLADOS PRESUPUESTALES previstos en el artículo 4° del Decreto 035 del 23 de marzo de 2020 de la Alcaldía Municipal de La Pintada.

En efecto, por el artículo 4° del Decreto que es objeto del Control Inmediato de Legalidad que se lleva a cabo, la administración municipal previó que *"...Durante la vigencia de la Urgencia Manifiesta, autorícese hacer los gastos, gestiones, modificaciones y traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto general del Municipio, para garantizar el suministro de los bienes, suministros, elementos y servicios requeridos para atender y superar la emergencia que se presenta"*.

Al respecto, es pertinente recordar, que con la anterior norma de contratación estatal, esto es, el Decreto Extraordinario 222 de 1983, se hacía referencia a la figura de la Urgencia Evidente, noción jurídica creada por el Decreto 150 de 1976, con la cual se facultaba a las entidades sometidas a sus disposiciones a *"prescindir de la licitación o concurso"* -art. 43-, entre otras hipótesis, en las previstas bajo los numerales 16, 18 y 22, que hacían referencia a las siguientes situaciones:

ARTÍCULO 43. DE CUANDO SE PUEDE PRESCINDIR DE LA LICITACIÓN O CONCURSO. Podrá prescindirse de la licitación o concurso de méritos, en los siguientes casos:

1. ...

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

16. Cuando hubiere urgencia evidente calificada por el Consejo de Ministros, que no permita el tiempo necesario para la licitación o concurso.

La urgencia evidente supone solamente necesidades actuales o previsibles de orden público, seguridad nacional o calamidad pública.

...

18. Cuando se trate de la adquisición de bienes destinados a conjurar los efectos de cualquier catástrofe pública.

...

22. Cuando se trate de inminente paralización, suspensión o daño de un servicio público pero solo hasta controlar tales circunstancias, previa calificación del Consejo de Ministros.

...

Como permitía apreciarlo la anterior disposición, los contornos del instituto de la *urgencia evidente* no eran claros, y en realidad, si de lo que se trataba era de prescindir de los procedimientos habituales diseñados para la escogencia objetiva y transparente del contratista de la Administración, para arribar muy rápidamente al procedimiento de la contratación directa, al parecer se podía echar mano no solo de un instrumento jurídico sino de tres, es decir, que ante situaciones excepcionales de orden público, de calamidad pública o de catástrofes públicas, no obstante que se podía acudir al instrumento de la *urgencia evidente*, también, era lo cierto, que se podía prescindir del mismo, y emplear cualquiera de los otros dos medios habilitados para tales efectos, como resultaba de la lectura del precepto antes citado.

El único requisito más o menos notorio que debía observarse en tratándose de la *urgencia evidente* era el atinente a que la situación que se hubiera presentado no diera tiempo para acudir a los procedimientos habituales de selección objetiva del contratista de la Administración, porque si pese a la gravedad del evento el procedimiento de selección podía agotarse sin mayores contratiempos, era obvio que la urgencia evidente no podía utilizarse como pretexto para acudir ágilmente al mecanismo de la contratación directa.

En esa época la Sala de Consulta del Consejo de Estado examinó los alcances de los vocablos "urgencia" y "evidente" antes destacados, en el Concepto de la Radicación N°1442 del 4 de agosto de 1980, habiendo expresado que "...3. Pero qué es la "urgencia" y qué es lo "evidente"? El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ..., define "urgencia" como "la necesidad o falta apremiante de lo que es menester para algún negocio, como "necesidad", todo aquello a lo cual es imposible de sustraer o resistir". A su vez define como "evidencia" aquello que es cierto, claro, patente y sin la menor duda". De acuerdo al contenido de estas expresiones, el concepto de "urgencia evidente" es el representativo de la existencia de una necesidad o falta apremiante, pero además cierta y patente, cuya existencia no deja la menor duda y para cuya solución la Administración no dispone de otra alternativa que la que le ofrece la contratación directa".

La figura no cambia rotundamente con la Ley 80 de 1993, lo único es que se la somete a mayores precisiones y que no se dan otras alternativas frente a un

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

mismo tipo de evento *-de las características de los enunciados-* que haga que para la escogencia del contratista del Estado se pueda acudir al modo de selección denominado **contratación directa**, y por supuesto, lo más notable es el cambio en la denominación, que *-por cierto-* es lo menos relevante, ya que ahora se habla de es de URGENCIA MANIFIESTA, pero, como ya lo había señalado el Consejo de Estado, en el Concepto antes mencionado, en todo caso se debe estar en presencia de *una necesidad o falta apremiante, pero además cierta y patente, cuya existencia no deja la menor duda y para cuya solución la Administración no dispone de otra alternativa que la que le ofrece la contratación directa.*

Y, por supuesto, como ahora tan solo se tiene la herramienta de la Urgencia Manifiesta, la descripción de las causales que le permiten a las autoridades estatales con facultades de contratación, son las que se indican en el artículo 42 de la Ley 80, a saber:

1. Situaciones relacionadas con los estados de excepción.
2. Situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad.
3. Fuerza mayor
4. Desastres

No obstante, que es preciso reconocer que sorprendentemente la norma deja la puerta abierta para que se pueda acudir a ese mecanismo, al de la *urgencia manifiesta*, cuando se presenten "*situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos*".

Advertimos que la *Urgencia Manifiesta* no es tan solo un mecanismo que se habilita para descartar el procedimiento de la Licitación Pública, sino cualquiera otro de los procedimientos previstos por la Ley 80 de 1993, por la Ley 1150 de 2007 y demás normas concordantes. Luego si los tiempos de los que dispone la Administración, le permiten, por vía de ejemplo, acudir al procedimiento de la selección abreviada, o a cualquiera otro, debe hacerlo, y no podría echar mano de la contratación de urgencia.

Ahora, la urgencia manifiesta va mucho más allá de los alcances que son propios de la noción de la **contratación directa**, entendida ésta simplemente como un procedimiento o mecanismo estándar de selección objetiva y transparente de escogencia del contratista de la administración, ya que, con base en la figura de la **urgencia manifiesta** se llega mucho más lejos, en tanto le permite a la Administración celebrar contratos, en cualquiera de los siguientes escenarios:

1. No se requiere haber agotado la etapa de planeación de la contratación, etapa que es consustancial, en épocas de normalidad, a cualquier proceso de contratación que lleve a cabo la Administración.
2. No se requiere de la forma escrita, en lo posible, y es lo aconsejable, debe procurarse la forma escrita del contrato estatal, lo cual le evitará futuros inconvenientes al ente estatal no solo respecto de las prestaciones a las que se comprometen cada una de las partes involucradas en el acuerdo, sino, lo que es más importante, para los efectos del precio, de la cantidad y calidad de los objetos adquiridos, de los suministros requeridos y/o de las

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

- obras que se necesita que entren en fase de ejecución en el inmediato futuro.
3. No se requiere que la Administración y su contratista se hayan puesto de acuerdo en el precio del contrato, esto es, en la remuneración que va a percibir el contratista del Estado. Si no fue posible llegar a un acuerdo al respecto, la contraprestación económica del contratista se puede establecer con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato, y si no pueden las partes acordarlo, se acudirá a un organismo que tenga funciones de cuerpo consultivo del gobierno y a falta de éste lo fijará el perito que las partes designen.
 4. En todo caso, se debe dejar constancia escrita de la autorización que le imparte la entidad contratante a su contratista para que le dé inicio a la ejecución, como lo ordena el inciso 4° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.
 5. Y, por supuesto, como se trata de contratación que no estuvo precedida de estudios ni de planeación, se autoriza a la Administración para que realice los *ajustes presupuestales* que sean necesarios, siempre y cuando se encuentren dentro de los que están permitidos por la Ley Orgánica de Presupuesto, que, entre nosotros, no es una Ley sino el Decreto 111 de 1996 -*ver artículo 24 de la Ley 225 de 1995*-.
 6. Como lo determina el artículo 74 del Decreto 1510 de 2013, cuando la causal de la contratación directa es la **urgencia manifiesta**, el acto administrativo que la declara hace las veces del acto administrativo de justificación, y en tal caso la entidad, como ya se dijo, no está obligada a elaborar estudios ni documentos previos. Algún sector de la doctrina, incluso, entiende que este mismo acto administrativo hace las veces del acto de apertura del proceso de contratación, como antes lo señalaban algunos decretos reglamentarios de la Ley 80 de 1993 hoy día derogados.

La pregunta que se hace es, entonces, cuáles movimientos presupuestales está autorizada la Administración a realizar con el propósito de financiar los contratos que se celebren a buena cuenta de la declaración de la **urgencia manifiesta**.

A tales efectos, es útil recordar que en vigencia de la Constitución Política de 1886, el Gobierno Nacional, y solo el Gobierno Nacional, contaba con la posibilidad de abrir créditos o traslados adicionales por medio de decretos administrativos, de ahí que cuando, ya en vigencia del texto constitucional de 1991, que por cierto reforzó la presencia del Congreso Nacional en las fases de expedición y ejecución del presupuesto, y por supuesto en temas centrales como los relacionados con la necesidad que en un momento determinado pudiera presentarse de tener que modificar, durante la respectiva vigencia fiscal, el presupuesto en vigor.

Es por eso que cuando se dictó la Ley 80 de 1993, en su versión original, no solo se consagró el instituto jurídico de la **urgencia manifiesta**, como la conocemos al día de hoy, sino que, advirtiendo que una de las finalidades de esa declaratoria, además de permitir la opción de celebrar contratos acudiendo al medio de selección objetiva de la **contratación directa** para la escogencia transparente y objetiva del contratista de la administración, se creyó que así mismo se debía proveer a la autoridad administrativa contratante de los recursos económicos que

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

se requirieran para enfrentar la situación que hubiera justificado la declaración de la urgencia, y como quiera que la declaración de urgencia manifiesta es en esencia para celebrar contratos que no estaban autorizados en el presupuesto aprobado y que era el que se encontraba en fase de ejecución, que se contempló la necesidad de facultar a las entidades estatales para que pudieran introducirle modificaciones al presupuesto sin necesidad de acudir al órgano de la representación popular en el respectivo nivel territorial, siendo así que en los artículos 41 parágrafo 1° y el 42 parágrafo, se incluyeron las siguientes preceptivas:

Artículo 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

...

Parágrafo 1°. Para efectos de lo establecido en el presente artículo, la autoridad administrativa directamente realizará los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto."

(...)

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 procedimientos de selección o concursos 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 parágrafo 1° del artículo 41 de la ley 80 de 1993, llega muy lejos, en tanto autoriza a que al amparo de la Urgencia Manifiesta, la autoridad administrativa realice directamente los ajustes o modificaciones presupuestales a los que haya lugar, de conformidad con la ley orgánica de presupuesto.

Afortunadamente, previó que las referidas modificaciones al presupuesto se llevaran a cabo, si es que se iban a realizar, de conformidad con lo previsto en la norma orgánica de presupuesto, la cual es una norma de mucho mayor rango que la propia Ley 80 de 1993, lo que, de no haber sido así, hubiera implicado que la respectiva autoridad administrativa con facultades de contratación, en principio, llevara a cabo por sí misma casi cualquier movimiento presupuestal, sin tener que acudir al Congreso ni a la Asamblea Departamental ni al Concejo Distrital ni

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

municipal, lo cual generó, y es eso lo que se quiere destacar en este segmento de la sentencia, el más contundente rechazo por parte de la Corte Constitucional, que al respecto, cuando le correspondió llevar a cabo el pertinente estudio de constitucionalidad de los cánones antes mencionados, es decir, de los **parágrafos** previamente acentuados de los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, se decantó por la inconstitucionalidad del primero y por la exequibilidad del segundo, como se comprueba de la lectura de la sentencia C-772 de 1998¹¹, de la cual, en lo que respecta al **Parágrafo 1° del artículo 41** del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, dictaminó:

“Séptima. En ningún caso, de conformidad con los preceptos de la Constitución Política y con las disposiciones del Ley Orgánica de Presupuesto, las “autoridades administrativas” pueden, directamente, ajustar y/o modificar los presupuestos de las entidades públicas, tal como lo dispone el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

El artículo 345 de la C.P. establece lo siguiente:

“En tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto.”

Por su parte, el artículo 346 de la C.P. señala:

“El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

“En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio a la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

“Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.”

El artículo 347 superior estipula lo siguiente:

“El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

“El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.”

¹¹ H. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-772/98. Expediente D-2107. Sentencia del 10 de diciembre de 1998. M. P. Fabio Morón Díaz.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Es decir, que es responsabilidad directa del gobierno, incluir la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal, pudiendo, si las circunstancias así lo determinan, presentarle al Congreso, paralelamente, propuestas de nuevas rentas o modificación de las existentes, si considera que los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados.

Nótese que el Constituyente fue en extremo cuidadoso al brindarle, tanto al ejecutivo como al legislador, las herramientas necesarias para que en materia presupuestal se cumplan de manera rigurosa los principios rectores que él mismo determinó para ella. Entre ellos el principio de legalidad, al que ya se refirió la Sala en esta providencia y el principio de "especialización", consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, que señala "que no se podrá transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto"

En virtud de los mencionados principios, tal y como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, "...la modificación a la ley anual de presupuesto corresponde exclusivamente al legislador, salvo el caso de las facultades que corresponden al Presidente de la república durante los estados de excepción..."¹²

Ahora bien, los procedimientos a seguir para efectos de esas modificaciones, deben estar regulados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, como en efecto ocurre a través de los artículos del citado Decreto 111 de 1996 que se transcriben a continuación:

"Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para completar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes.

"Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.

"Artículo 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones.

"Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

"Artículo 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

"Artículo 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-581 de 1997, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones.”

La regulación transcrita se refiere de manera expresa a los casos en que la modificación implica la **adición** del presupuesto, lo que supone apertura de créditos adicionales, a través de los cuales, ha dicho esta Corporación "...se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios)..."¹³, función que se repite es propia y exclusiva del legislador ordinario, o del extraordinario en los casos en que se declaren estados de excepción (arts. 213 y 215 C.P.) :

“Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el ejecutivo la posibilidad de reformar el presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante estados de excepción. Pero, se repite, en tiempos de normalidad la reforma del presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempos de normalidad.“ (Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1994, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía)

Ahora bien, qué pasa si no se trata de créditos adicionales sino de traslados presupuestales internos que no afectan el monto global del presupuesto aprobado por el Congreso ?

En virtud de los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, "...se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), ...en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas), o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones"¹⁴

Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, **que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto**, "...cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o inversión", y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las "autoridades administrativas" modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias C-206 de 1993, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.

Por lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del parágrafo primero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual lo declarará inexecutable."

De forma tal que como lo afirma la Corte Constitucional, señalándolo contundentemente, ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto autorizaron a las "autoridades administrativas", a modificar por sí mismas, ni directa ni unilateralmente, el presupuesto de las entidades públicas, "...ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales". Y que el único que puede tomar tales decisiones es el Gobierno Nacional por medio de los Decretos Legislativos que profiera durante los estados de excepción.

Con lo cual, las autoridades administrativas, y para el caso de la norma respecto de la cual se ejerce el presente Control Inmediato de Legalidad, no pueden llevar a cabo operaciones presupuestales que consistan de uno de los siguientes movimientos:

1. Cuando el traslado afecte los montos asignados entre secciones del presupuesto, es decir, entre entidades públicas;
2. Tampoco cuando la operación presupuestal pretenda efectuarse entre los varios tipos de presupuesto regulados constitucional y legalmente, a saber:
 - Presupuesto de funcionamiento;
 - Presupuesto de inversión;
 - Presupuesto para el servicio de la deuda.

No es posible llevar a cabo movimientos entre los anteriores tipos de presupuesto, sin la previa intervención y decisión del Congreso, de la Asamblea departamental o del Concejo Distrital o municipal.

3. Tampoco, cuando la operación que se quiera llevar a cabo sea entre programas o subprogramas.

En tanto el parágrafo 1° del artículo 41 de la Ley 80 de 1983, le daba a las autoridades administrativas la facultad de realizar cualquiera de las anteriores operaciones de carácter presupuestal, ya que las facultaba expresamente para que cuando hubiera habido lugar a declarar la urgencia manifiesta, como lo señalaba dicha norma "...la autoridad administrativa directamente realizará los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar...", fue que la Corte Constitucional la declaró inconstitucional.

No otro tanto ocurrió con el Parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1983, el cual en la misma sentencia C-772 de 1998, la Corte lo encontró conforme con la Carta, pero conforme tan solo en forma condicionada, esto es, condicionada a que los traslados internos que la autoridad administrativa está autorizada a realizar para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sean únicamente los de **carácter interno**, y siempre que por tales "**traslados internos**" se entienda que son los que únicamente afectan el

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

Al respecto, cabe recordar lo expresado por la Corte:

En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Téngase presente que la urgencia manifiesta, como lo dijo la Corte Constitucional, reiterando lo expresado por la Ley 80 de 1993, es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa con capacidad contractual, esto es, con capacidad para celebrar contratos, y que para tales efectos no requiere de autorización previa, sino que procede directamente mediante la emisión de un acto administrativo debidamente motivado.

En efecto, como quiera que los *traslados internos* que la norma le autoriza llevar a cabo a la autoridad administrativa luego de que ha declarado la urgencia manifiesta, no se deriva de que se perciban contribuciones ni impuestos que ya no figuren en el presupuesto inicial, ni la autoriza a efectuar erogaciones que ya no estén en el presupuesto de gastos, ni tampoco la autoriza a transferir crédito alguno a un objeto que ya no estuviera previsto, que son todas éstas materias reservadas al órgano de la representación popular en el respectivo nivel territorial, la norma se aviene al texto constitucional, con ese entendimiento y con esas limitaciones.

Con el mismo entendimiento y con idénticas precisiones a las explicadas por la Corte Constitucional, el ARTÍCULO CUARTO DEL DECRETO 035 DEL 23 DE MARZO DE 2020, proferido por el alcalde Municipal de La Pintada, supera satisfactoriamente el Control Inmediato de Legalidad llevado a cabo por la Sala Plena del Tribunal.

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

5.9. Consideración final.

La Agencia del Ministerio Público delegada para ante el Despacho del Magistrado Ponente, solicitó "declarar ajustado a derecho el Decreto N°. 035 del veintitrés (23) de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de La Pintada, Antioquia, con excepción de la palabra "expedición", teniendo en cuenta que en el ARTICULO QUINTO (sic) dispone que "rige a partir de su fecha de expedición", previsión que para dicha Delegada constituye una flagrante oposición al artículo 209 Superior, dado que la publicación de los actos administrativos en los términos de los artículos 65 de la Ley 1437 de 2011, 3° y 119 de la Ley 489 de 1998 es un requisito necesario para efectos de su vigencia y oponibilidad; en tal virtud, la palabra "expedición" debe ser declarada nula, en tanto contiene una regla inversa a la legal, que atenta contra el principio de publicidad de los actos administrativos, con posibles implicaciones en la delimitación de responsabilidades de la gestión contractual.

La Sala considera que no hay lugar a declarar parcialmente no ajustado a derecho el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) del municipio de La Pintada (Ant.), por las razones que pasan a exponerse:

No se desconoce por parte de esta judicatura, que el artículo 209¹⁵ de la Constitución Política, establece como principio de la función pública, entre otros, el de publicidad; a su vez que el artículo 65¹⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo indica que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados, lo cual también se compagina con el artículo 1° Ley 57 de 1985¹⁷ según el cual la Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos Diarios, Gacetas o Boletines oficiales todos los actos gubernamentales y administrativos; sin embargo, si bien el Decreto que se revisa indica que "rige a partir de la fecha de su expedición", también es cierto que a reglón seguido ordena su publicación.

¹⁵ **ARTÍCULO 209.** 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.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

¹⁶ **ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)"

¹⁷ La Ley 57 de 1985 "Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales", establece: "**ARTÍCULO 1.** La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos Diarios, Gacetas o Boletines oficiales todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos."

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

En ese sentido, considera la Sala, que el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) del municipio de La Pintada (Ant.), se encuentra en consonancia con el principio de publicidad referenciado, máxime teniendo en cuenta que las decisiones contenidas en un acto administrativo son válidas desde el momento mismo en que se expide, aún sin haber sido publicado o notificado según el caso; cosa diferente, es que su fuerza vinculante comienza desde su publicación o notificación; lo cual, como lo ha pregonado el Consejo de Estado en armonía con la Corte Constitucional, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo, sino una condición para que pueda ser oponible a los particulares.

Lo expuesto, se encuentra en sintonía con el entendimiento que ha presentado el Consejo de Estado, en sentencia del diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017), exp. 21315¹⁸, que al respecto indicó:

(...)

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 57 de 1985 [artículo1], norma aplicable al Municipio de Candelaria por tratarse de una entidad territorial, la Nación, los departamentos y los municipios deben incluir en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse del manejo de los asuntos públicos, para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades y los demás que, según la ley, deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos. Dicha disposición fue reiterada en el artículo 379 del Decreto Ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal.

Por su parte, el Decreto 01 de 1984 (CCA), vigente para la época de expedición del acuerdo demandado, en el artículo 43 sostuvo:

“ARTICULO 43. DEBER Y FORMA DE PUBLICACION: Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto. Los municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil.” (Subraya la Sala).

Posteriormente, el artículo 81 de la Ley 136 de 19946 estableció que una vez sancionado un acuerdo, éste deberá publicarse en el respectivo diario o gaceta o emisora local o regional, en los 10 días siguientes a la sanción. Como se puede apreciar, las normas citadas dan cuenta de que la publicación de los actos administrativos de carácter general es un presupuesto de eficacia, que no de validez.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 76001-23-31-000-2011-01520-01(21315), C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia: ÚNICA

Asunto: SENTENCIA

En cuanto a la validez de los actos administrativos, la Corte Constitucional en sentencia C-957 del 1º de diciembre de 1999, señaló lo siguiente:

"(...) la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. [...]

Adicionalmente, la jurisprudencia contencioso administrativa sostiene que, si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración, aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo en sentido contrario.

La Sala también ha precisado que la obligatoria publicación de los actos administrativos de carácter general sirve "para efectos de su vigencia y oponibilidad" (Ley 489/1998 Art. 119 par.). Es decir, que su eficacia o fuerza vinculante respecto de terceros depende de que se publiquen en ese medio oficial de difusión, lo que de llegarse a omitir no afecta la validez de esos actos administrativos de carácter general, pues se trata de una circunstancia posterior a la formación del acto, que simplemente lo hace inoponible respecto de terceros.

Así lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación:

*"No obstante lo anterior, como lo ha venido sosteniendo esta Corporación reiteradamente, **el requisito de la publicación frente a los actos administrativos de carácter general atiende generalmente a su eficacia, es decir, a que produzcan efectos jurídicos y sean obligatorios para los particulares, sin que la carencia de dicha exigencia dé lugar a su declaratoria de nulidad, pues la misma debe sustentarse en aspectos intrínsecos del acto relativos a su validez.** Excepcionalmente el problema de publicidad puede incidir en la validez del acto, lo que no sucede en el asunto sub examine, en el cual la publicidad conduce únicamente a la inoponibilidad del mismo" (Resalta la Sala)*

Por lo dicho, para la Sala, no genera la nulidad del acuerdo demandado, el hecho que el municipio de Candelaria lo haya divulgado mediante aviso fijado en la cartelera de la personería municipal del municipio. En consecuencia, se negará la pretensión del apelante.

(...)"

Finalmente, como se indicó desde los albores de esta providencia, el ejercicio del control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, es un juicio en el que se examina la

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción; por lo que no es dable por este medio evaluar si se produjo en debida forma la publicación del acto que se revisa, aspecto que queda circunscrito a los medios de control previstos en los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-; y teniendo en consideración que no se cuenta con pruebas que permitan concluir que no se efectuó la publicación, aunado a que la propia libelista así lo reconoce cuando manifiesta: *"Es de resaltar que para que se produzca el juzgamiento y la sentencia en el presente medio de control no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, es suficiente su expedición."* Sin dejar de lado, se reitera, que la falta de publicación del acto administrativo en ningún caso desemboca en su nulidad, lo más que podría ocurrir es que como es inoponible a los administrados, en caso de haberse ejecutado y que se hubiera causado un daño, la respectiva administración deba responder por el mismo, en el escenario judicial apropiado para tales efectos.

5.10. La decisión.

En consecuencia, el Decreto expedido por el ente territorial se encuentra ajustado a las normas en las que se fundamenta, y, principalmente, cumple con el objetivo expuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 417 de 2020, el cual no es otro que el de tomar las medidas necesarias para conjurar la crisis, sumado a que no se encuentra en contravía de ninguna norma constitucional o trasgrediendo derecho alguno de la ciudadanía, por el contrario el Alcalde por tal medio simplemente ha tomado las medidas que consideró necesarias en materia de contratación estatal para poder adquirir los bienes, prestar los servicios, contratar los suministros y ejecutar las obras que resulten indispensables, todo ello de forma ágil y rápida cumpliendo además las funciones que se encuentran consagradas en el artículo 93 de la Ley 136 de 1994.

6. La condena en costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo según el cual en asuntos en los cuales se ventile un interés público no se dispondrá la condena en costas; esta Sala dará aplicación a esta disposición en el sentido de no condenar en costas por tratarse de un medio de control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PLENA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS –COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado: 05001 23 33 000 2020 00793 00
Instancia: ÚNICA
Asunto: SENTENCIA

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR ajustado a Derecho el Decreto N° 35 del veintitrés (23) de marzo de dos mil veinte (2020) "Por el cual se declara una urgencia manifiesta por la situación de emergencia sanitaria declarada por causa del Coronavirus –Covid 19- y se adoptan medidas para hacer frente a la pandemia en el municipio de La Pintada - Antioquia", expedido por señora alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. Se declara que el ARTÍCULO CUARTO del DECRETO 035 del 23 de marzo de 2020, supera el Control Inmediato de Legalidad, condicionado a que se entienda que los "traslados presupuestales internos", que menciona la disposición, se someten a las limitaciones explicadas en la parte considerativa de esta sentencia.

TERCERO. COMUNÍQUESE esta decisión a la señora Alcaldesa del municipio de La Pintada (Ant.), y archívese el expediente.

TERCERO. SIN CONDENA EN COSTAS, por lo anteriormente expuesto.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y COMUNÍQUESE.

Discutido y Aprobado en Sala de la fecha Acta N° 21

LOS MAGISTRADOS,



Firma escaneada conforme Decreto 491/20

GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA

-Firma escaneada #95-



Firma escaneada - Decreto 491 de 2020

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

Referencia:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado:

05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia:

ÚNICA

Asunto:

SENTENCIA

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO



Firma Escaneada Dcto 491/20

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA



JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ

-Salva el voto-



JORGE LEÓN ARANGO FRANCO



ADRIANA BERNAL VÉLEZ

ALVARO CRUZ RIAÑO

-Salva parcialmente el voto-

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

-Salva el voto-



GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA



BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

-Salva parcialmente el voto-

Referencia:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO N° 35 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE LA PINTADA (Ant.) "POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS -COVID 19- Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA EN EL MUNICIPIO DE LA PINTADA - ANTIOQUIA".

Radicado:

05001 23 33 000 2020 00793 00

Instancia:

ÚNICA

Asunto:

SENTENCIA



JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZABAL

-Salva el voto-



ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

DANIEL MONTERO BETANCUR

-Salva el voto-

YOLANDA OBANDO MONTES

-Ausente con excusa-

CONSTANCIA SECRETARIAL: Los Magistrados **RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO, ÁLVARO CRUZ RIAÑO, JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ** y **DANIEL MONTERO BETANCUR** participaron en la sesión virtual de la fecha como consta en la respectiva Acta de Sala Plena, sin embargo, decidieron no consignar firma escaneada.