

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

Neiva, cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ENTIDAD REMITENTE	MUNICIPIO DE AIPE
ACTO	CONTRATO DE COMPRAVENTA N. 004
DECISIÓN	NO AVOCA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020-00411-00

ASUNTO

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

ANTECEDENTES

1. La Alcaldía de Aipe -Huila suscribió el contrato de compraventa No. 004 el 20 de abril de 2020, con MEDICAL GROUP ANIMA S.A.D., cuyo objeto es la *“compraventa de elementos de bioseguridad (epp) para las acciones de prevención, control y mitigación del coronavirus – covid-19, de la fuerza pública (policía- ejército) y del municipio de Aipe (Huila) – Secretaría de Protección Social, en virtud del estado de excepción de emergencia económica social y ecológica”*, por el valor de \$14.042.200.00.
- El día 28 de abril de 2020, el Municipio de Aipe - Huila remitió a esa corporación por correo electrónico a la Oficina de Apoyo Judicial de Neiva a la dirección *ofjudneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co*, copia del aludido Contrato de Compraventa, para efectos del **control inmediato de legalidad**, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

- Tal asunto fue asignado el día 29 de abril del año en curso a este despacho judicial para su sustanciación mediante reparto electrónico de esa fecha.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

¿Debe decidirse si se avoca conocimiento y si se ejerce en forma inmediata el control de legalidad del Contrato de Compraventa No. 004 del 20 de abril de 2020 del Municipio de Aipe – Huila?

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

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

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

El artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, establece el llamado *control inmediato de legalidad* que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las medidas de carácter general que expidan las autoridades nacionales y regionales en el ejercicio de las funciones administrativas y como desarrollo de estados de excepción, así:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso

administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”

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

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

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

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” – Resaltado por la Sala -

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del “control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan” (Se subraya).

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

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

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

Igualmente, en reciente decisión explicó:

“De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).”²

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

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

3. Caso concreto

Para efectos del control inmediato de legalidad, el Municipio de Aipe - Huila remitió a esta corporación el contrato de compraventa No. 004 el 20 de abril de 2020, con MEDICAL GROUP ANIMA S.A.D, cuyo objeto contractual es la “COMPRAVENTA DE ELEMENTOS DE BIOSEGURIDAD (EPP) PARA LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN, CONTROL Y MITIGACIÓN DEL CORONAVIRUS –COVID-19, DE LA FUERZA PÚBLICA (POLICÍA- EJÉRCITO) Y DEL MUNICIPIO DE AIPE (HUILA) – SECRETARÍA

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

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

DE PROTECCIÓN SOCIAL, EN VIRTUD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA SOCIAL Y ECOLÓGICA. por el valor de \$14.042.200.00

Según se indica en el referido contrato: “...de conformidad con lo consagrado en los artículos 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia y autorizado para ordenar gastos y en ejercicio de las competencias otorgadas por el literal b) del numeral 3 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, a quien para efecto del presente contrato se denominará EL MUNICIPIO, por una parte y por otra parte MEDICAL GROUP ANMA S.A.S. identificada con Nit, No. 900.923.685-0, representada legalmente por LEYDY CONSTANZA ESCANDON DUSSAN, identificada con cédula de ciudadanía No. 26.430.054 de Neiva, quien para efecto del presente contrato se denominará El CONTRATISTA, hemos convenido celebrar el presente Contrato de Compraventa, previa o previas las siguientes consideraciones: 1. Que mediante la Circular externa No. 0000005 del 11 de febrero del 2020, el Ministerio de la Salud y Protección Social y la Directora General del Instituto Nacional de Salud, otorgaron directrices para el control y atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-ncov) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo; indicando a las instituciones prestadoras de servicios de salud entre otros, el fortalecimiento de la vigilancia de la infección respiratoria aguda, aplicar el protocolo de vigilancia en salud pública para este tipo de enfermedades, realizar la obtención y envío de muestras a los laboratorios institucionales, reforzar las medidas estándar para la protección en el manejo de los pacientes (higiene de manos y respiratoria, equipo de protección personal, manejo apropiado de residuos hospitalarios, manejo de ropa de cama, limpieza y desinfección de superficies, equipo y medio ambiente), implementar estrategias para la tamización de los sintomáticos respiratorios, contar con los planes de contingencia hospitalarios y contar con equipos de protección personal para los profesionales de la salud. 2. Que el Ministerio de la Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo del 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo del 2020, adoptando a su vez diferentes medidas sanitarias con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del virus, entre ellas, ordenar a los diferentes destinatarios de las circulares expedidas por los diferentes Ministerios cumplir con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices impartidas y ordenar a las diferentes autoridades cumplir con el plan de contingencia del Ministerio de Salud y Protección Social, disponer de la operaciones presupuestales necesarias para financiar las acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria, ordenar a las EPS e IPS facilitar la afiliación de oficio al sistema general de seguridad social utilizando medios virtuales. 3. Que el Departamento Nacional de Planeación, mediante Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020, adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivadas de la Pandemia COVID 19, decretando en el artículo 8 de la mentada Resolución la adición de todos los contratos celebrados por Entidades del Estado que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor 4. Que, a través del Decreto Departamental No. 091 del 16 de marzo de 2020, el ente territorial declaró la situación de calamidad pública en todo el Departamento del Huila, por el término hasta de seis (6) meses; 5. Que el municipio de Aipe mediante Decreto No. 078 de 2020 declaró la situación de calamidad pública en el municipio de Aipe como consecuencia de la dispersión del

virus coronavirus (COVID - 19) en el territorio nacional. 6. Que el municipio de Aipe mediante Decreto No.079 de 2020, declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Alpe Huila como consecuencia de las declaratorias de situación de calamidad pública, por la emergencia generada por el coronavirus (COVID -19) 7. Que el Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020 a través del cual el Departamento Nacional de Planeación adoptó medidas de urgencia, además del Decreto No. 078 de 2020 mediante el cual se declaró la situación de calamidad pública en el municipio de Aipe y mediante Decreto No.079 de 2020 a través del cual la Alcaldía Municipal declaro la urgencia manifiesta en el municipio de Aipe, Por lo anterior y como consecuencia de la situación actual de emergencia que se afronta por el COVID-19...”

Se precisa y reitera que el control inmediato de legalidad se ejerce únicamente sobre las medidas y actos de carácter general que adopta la administración nacional o local en desarrollo de los estados de excepción decretados por el Gobierno Nacional.

En este caso se examina el Contrato de Compraventa No. 004 del 20 de abril de 2020 y si bien tiene la finalidad y el objeto contractual es adquirir elementos de bioseguridad dentro de las medidas de prevención y control del coronavirus COVID-19 y fue celebrado después de haberse declarado la emergencia económica, social y ecológica, también lo es que se trata de un acto concreto, bilateral y celebrado con fundamento en la Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; el Artículo 2.2.1.2.1.4.2., del Decreto 1082 de 2015, que fijan las reglas de la contratación estatal y es obvio que no puede considerarse una medida de carácter general, en tanto que el mismo solo crea obligaciones entre las partes que participaron en el contrato.

Ahora bien, se observa que en el mencionado contrato se invocó el Decreto Nacional No. 440 de 2020, no obstante, dicha referencia se utilizó para justificar la aplicación de la modalidad de contratación directa, es decir, son medidas de cumplimiento u ejecución en cuanto a las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional, y ello, se reitera, no puede considerarse como medidas de carácter general.

Por tanto, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del mentado contrato, porque no se cumplen los requisitos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que no es una medida o acto de carácter general que desarrolle el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020.

Se reitera que las características que deben tener los actos administrativos a efectos de ejercer el control *inmediato* de legalidad son: i) que sean medidas de carácter general, ii) que sean dictadas en ejercicio



de la función administrativa, y iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

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

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR ni ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Contrato de Compraventa No. 004 del 20 de abril de 2020, suscrito por el municipio de Aipe – Huila.

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

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

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado