

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RADICACIÓN: 1500123330002020-00750-00  
NORMA CONTROLADA: DECRETO 024 DEL 02 DE ABRIL DE 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA POR CAUSA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE TOTA-BOYACÁ"

=====

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia en única instancia en el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 024 del 02 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Tota, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA POR CAUSA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE TOTA-BOYACÁ".

**I. EL TEXTO DEL DECRETO**

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 024 del 02 de abril de 2020:

"EL ALCALDE MUNICIPAL DE TOTA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las que le confiere el Artículo 2, 49, 315 y 365 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 91 del numeral 1 del literal D de la Ley 136 de 1994 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 del 2012 la Ley 1523 de 2012, los Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y

**CONSIDERANDO**

1. Que según lo dispuesto la Constitución Política en el municipio como entidad territorial del Estado, hay un alcalde, jefe de la administración local encargado de dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.
2. Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia son fines esenciales de la comunidad servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizar la prioridad de los principios y derechos y deberes consagrados en la constitución.
3. Las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
4. Que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio Colombiano.
5. Que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para generar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos y mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y por lo tanto esta intrínsecamente asociado con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.
6. Que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 49, determina que "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 garantizar, 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.
7. Que el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, señala que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. 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".
8. Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5º que el estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los derechos fundamentales del estado social de derecho.
9. Que en reunión prioritaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre del 28 y 29 de marzo del presente año, se conceptuó acerca de los hechos que se han venido sucediendo y dicho comité recomendó al señor Alcalde Municipal, decretar la declaratoria de la **CALAMIDAD PUBLICA** como mecanismo legal y valido que le permitirá acometer las acciones necesaria y demás

situaciones de calamidad y desastre que afecten gravemente a las comunidades en el municipio.

10. Que la Ley 1523 de 2012 ha establecido una política nacional indispensable para la gestión del riesgo de desastres, con el propósito explícito de contribuir entre otros con los intereses de las poblaciones y comunidades en riesgo permanente.

11. Que como consecuencia de los hechos ocasionados, el Artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 faculta al señor alcalde para que declare la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción, previo concepto favorable emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre.

12. Artículo 58. Calamidad Pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogenicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en ls personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta inmediata.

13. Artículo 59. Que los criterios que la autoridad política debe tener en cuenta para la declaratoria de desastre y calamidad pública, según sea el caso, son los siguientes...

14. Que el artículo 65 estipula el Régimen Normativo. Donde se establece que declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública.

15. En tales circunstancias la mencionada ley autoriza al jefe o representante legal en este caso al alcalde del municipio de Tota Boyacá para proceder a declarar la **DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA** con el fin de atender las necesidades apremiantes de las comunidades evitando un perjuicio mayor en virtud de la epidemia desatada en el país.

16. Que los eventos que se están presentando en el Departamento, el país y en el mundo han dado lugar a la declaratoria de **CALAMIDAD PUBLICA**.

En virtud de lo expuesto, el alcalde Municipal

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar situación de **CALAMIDAD PUBLICA** en el municipio de Tota-Boyacá con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para atender la situación de emergencia presentada y prevenir consecuencias más lamentables por el desabastecimiento de alimentos e insumos para la protección de la pandemia Coronavirus COVID-19.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, elaborara, coordinará y aprobará el Plan de Acción Especifico, el cual contendrá acciones con el propósito de rehabilitación, y será de obligatorio cumplimiento.

**ARTÍCULO TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas, que demandan actuaciones inmediatas de parte de la Administración Municipal, el municipio podrá celebrar convenios y/o contratación de obras, compra de quipos, suministro de materiales, alimentos y demás insumos que se requieran para conjurar y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID-19.

**ARTICULO CUARTO:** Autorizar a la Secretaria de Hacienda Municipal para realizar los traslados presupuestales internos que se requieran y que garanticen los recursos necesarios para la realización de obras civiles, el suministro de materiales y demás elementos e insumos que se requieran con la finalidad de conjurar la situación de excepción presentada y prevenir simultáneamente los hechos generadores de riesgo.

**ARTICULO QUINTO:** Una vez celebrados los contratos declaratorios de la calamidad pública, materia de este acto administrativo, remítase los mismos y el presente Decreto, junto con los antecedentes administrativos de actuación y de la prueba de los hechos a la Contraloría Departamental de Boyacá, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

## **II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro del término legal no hubo pronunciamiento alguno del representante del Ministerio Publico.

## **III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena se ocupará en establecer, en primer lugar, la procedencia del control inmediato de legalidad frente al caso en estudio, y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, abordará de fondo el estudio en concreto de cada uno de los artículos del Decreto municipal 024 de 2020, sobre calamidad pública.

### **III.1. PROCEDENCIA Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para efectos de examinar las medidas de carácter general que sean adoptadas por las diferentes autoridades, ya sean del orden nacional o territorial, a efectos de desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Así, se tiene entonces que se hace necesario verificar el cumplimiento de cuatro requisitos, a efectos de que la jurisdicción contencioso

administrativa conozca y pueda resolver el mecanismo del control inmediato de legalidad, esto es, (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, **(iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción.** Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial.

Así las cosas, el examen de legalidad se realiza confrontando el respectivo acto administrativo de contenido general, con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, dejó sentado que *"dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

### **III.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

**1.** Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

**2.** Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

**3.** Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, 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 expida el Presidente de la República para conjurarlo.

**4.** 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 y con el propio decreto legislativo...

**5.** La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pueden demandarse posteriormente en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

**6.** Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

**7.** La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.”

Así entonces, se tiene que el control inmediato de legalidad:

- Impone la revisión de los actos de la administración proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, con el fin de preservar el ordenamiento y la legalidad en abstracto.
- Se ejerce por vía automática y oficiosa al no requerir la presentación de demanda alguna, sino la remisión por parte de la autoridad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y porque el juez contencioso competente puede aprehender por su cuenta su conocimiento.
- Recae sobre aquellas determinaciones generales tomadas en ejercicio de la función administrativa, es decir, las contenidas en actos administrativos de carácter general, y no en aquellos de carácter particular y concreto.
- Se ejerce sobre tales actos, siempre que hayan sido proferidos como consecuencia y en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en Estados de Excepción, con el fin de aminorar las causas de la alteración y/o de reducir su radio de acción.
- Se desarrolla mediante un procedimiento y trámite especial consagrado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis, como se expuso.

### **III.3. DEL CASO EN ESTUDIO.**

Para el caso en estudio, se advierte que de los considerandos del Decreto 024 de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA PPOR CAUSA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE TOTA-BOYACÀ*", sobre el cual se pretende el control inmediato de legalidad, se advierte que el Alcalde municipal de Tota tan solo se encargó de desarrollar una facultad ordinaria propia de su cargo, sin que se advierta un verdadero desarrollo de los Decretos legislativos expedidos en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En efecto, en la parte motiva del Decreto en estudio se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

- a.) Artículos 2, 49 y 209 Constitucional.
- b.) Ley 1751 de 2015.
- c.) Ley 1523 de 2012

En ese sentido, se tiene que el Decreto municipal 024 de 2020 no desarrolló ningún Decreto Legislativo expedido en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que tan solo se ocupó de ejercer una facultad propia de la autoridad administrativa, quien en tiempo de paz posee poderes para declarar la situación de calamidad pública. En efecto, de las motivaciones del Decreto municipal sujeto a control, se advierte que el mismo se fundó en normas preexistentes al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tal como ocurre con la Ley 1523 de 2012, normatividad que prevé que aun en estado de paz, los alcaldes tienen la facultad de declarar la calamidad pública, lo que implica que se trata de una facultad propia de estos últimos.

En relación con el tema, el Consejo de Estado, en auto del 11 de junio de 2020, C.P Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló:

"En tales condiciones, resulta del caso evaluar si la Resolución 132 del 12 de abril de 2020 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desarrolla o no decretos legislativos.

Al respecto, se tiene que dicha resolución fue expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así mismo, tuvo en cuenta los Decretos 457 y 531 del mismo año por medio de los cuales el Presidente de la Republica en uso de sus facultades ordinarias ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año en el que se adoptaron medidas adicionales para evitar la propagación de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, entre las cuales se incluyó la suspensión de términos en actuaciones administrativas.

No obstante, se advierte que la facultad del director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se surtan al interior de esa entidad no deriva del referido decreto legislativo sino de sus facultades administrativas ordinarias consagradas en el Acuerdo 010 del 04 de diciembre de 2019 y en la Ley 99 de 1993

(...)

Es decir, la facultad de suspender términos en actuaciones administrativas es una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria".

Conforme a lo expuesto, se tiene entonces que para el caso en estudio no se cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. Por esta razón, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de conexidad que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 024 del 02 de abril de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA POR CAUSA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE TOTA-BOYACÀ"*, conforme a las razones antes expuestas.



**SEGUNDO.-** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha.*

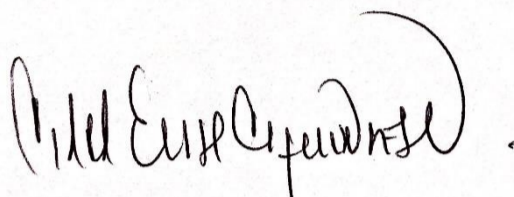
**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado




**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSE ASCENCIÓN FERNÁNDEZ  
OSORIO**  
Magistrado



**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado