



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA

SALA PLENA

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

Montería, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control.	Control Inmediato de Legalidad.
Radicación.	23.001.23.33.000.2020-00166-00
Demandante.	Municipio de Chinú
Demandando.	Decreto N°107 del 28 de marzo de 2020.

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Estando dentro del término previsto en el numeral 6to del Artículo 185 del CPACA y luego de haberse surtido el procedimiento previsto en la referida norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a ejercer mediante Sentencia de Única Instancia el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto N°107 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chinú.

I. ANTECEDENTES

1.1 Acto sometido a control.

El señor Alcalde del Municipio de Chinú mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documento pdf contentivo de copia simple del Decreto 107 del 28 de marzo de 2020 *“Por el cual se suspenden los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, en la alcaldía municipal de Chinú, adoptando lo dispuesto en el decreto nacional No. 491 del 28 de marzo del 2020”*

El texto del Decreto en mención es del siguiente tenor literal.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHINÚ

DECRETO N°107

(De marzo 28 de 2020)

“Por el cual se suspenden los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, en la alcaldía municipal de Chinú, adoptando lo dispuesto en el decreto nacional No. 491 del 28 de marzo del 2020”

EL ALCALDE DE CHINÚ- CORDOBA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, la ley 1551 del 2012 en su artículo 91, parágrafo 2,



literal D) numeral 1°, el decreto 417 del 17 de marzo del 2020 y el 491 del 28 de marzo del 2020, y el y demás normas concordantes.

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: “la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: “...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”.

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la Republica se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los Gobernadores, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con lo de los Alcaldes.

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la Republica para el mantenimiento de orden público.

Que el artículo 315 de Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el Municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la Republica.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la Republica o Gobernador respectivo, y en relación con el orden Público deberán (i) conservar el orden público en el Municipio , de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la Republica y del respectivo gobernador.



Que la organización Mundial de la Salud- OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de Mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de salud y protección social en el marco de las emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, adopto mediante la resolución 464 del 18 de Marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de las noche (12:00 pm).

Que el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 23380, sentencia del 8 de agosto de 2012, Consejero Ponente Enrique Gil Botero, respecto del principio de proporcionalidad señala que:

«(...) es un criterio metodológico que permite establecer cuáles son los deberes jurídicos que imponen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Su aplicación se realiza a través de los tres subprincipios mencionados -idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido-, el primero de ellos, se relaciona con que la intervención en los derechos fundamentales debe ser “adecuada” para conseguir un constitucionalmente legítimo, el segundo, se refiere a que la medida de intervención debe ser la más “benigna” entre todas las que pueden ser aplicadas, y el tercer y último subprincipios, atañe a las ventajas de la intervención en los derechos fundamentales las cuales deben “compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad.

Que el decreto 417 del 17 de marzo del 2020, el gobierno Nacional Declaró el Estado de Emergencia Económica, social y ecológica, en todo el territorio Nacional por el termino de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus (COVID-19).

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del COVID-19, y de proteger la salud de público en general, y de los servidores públicos que lo atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal, que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario, y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad por el COVID-19, el decreto 418 del 18 de marzo del 2020 establece que la dirección y el manejo del orden publico estará en cabeza del presidente de la república, por lo cual las instrucciones, actos, y ordenes que este imparta, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones que expidan los alcaldes y gobernadores.

Que, de forma complementaria, el decreto 420 del 18 de marzo del 2020, señaló instrucciones precisas a los alcaldes y gobernadores para asegurar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, que garanticen el ejercicio de sus derechos fundamentales.



Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo horma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]».

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

Que, asimismo, resulta imperioso ampliar el término para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa previsto en la Ley 640 de 2001, el arbitraje, entre otros, pues se requiere flexibilidad en los tiempos del procedimiento y ajustar las condiciones físicas y humanas con las que cuentan las autoridades e instancias competentes, para el trámite de las mismas dada la coyuntura excepcional que exigió la declaratoria de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011521 del 19 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011526 del 22 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 4 al 12 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011529 del 25 de marzo de 2020 se estableció una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

Que los métodos alternativos de resolución de Conflictos constituyen una herramienta eficaz, eficiente y económica para garantizar el acceso a la justicia de la población colombiana, entre los cuales se encuentran la conciliación regulada en la Ley 640 de 2001, el procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante regulado en la Ley 1564 de 2012, y el arbitraje y la amigable composición regulados en la Ley 1563 de 2012.

Que en las condiciones actuales el normal desarrollo de los procesos y actuaciones referentes a estos métodos puede verse alterado, generando riesgos, incertidumbre e inseguridad jurídica.

Que, en virtud de las medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis actual y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, se hace necesario disponer la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y



dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

Por otra parte, el inciso final del artículo 118 del código General de Proceso, señala que en los términos de días, no se tomará en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en los que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho, norma que es concordante con lo dispuesto en el artículo 62 de la ley 4° de 1913, la cual determina que los plazos cuyo conteo este señalado en días, deberá entenderse suprimidos los feriados y vacantes, a menos que se exprese lo contrario.

Así las cosas, y como lo ha sostenido en Consejo de Estado, la interpretación armónica de estas normas, refuerza la postura según la cual, durante el periodo de suspensión de atención al público, o cierre de despachos, no corren los términos legales y como consecuencia de ello, cualquier plazo que estuviere corriendo se interrumpe y el que hubiera vencido –en los días en que los despachos estuvieren suspendidos- se extienden hasta el primer día hábil en que se reanudaron las labores, como consecuencia del cierre de los tribunales y juzgados, normas aplicables por la remisión expresa a las entidades públicas, a las que se les aplica la primera parte del código administrativo y de lo contencioso administrativo, dentro de los cuales se encuentran las dependencias de la alcaldía municipal de Chinú.

Que el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo del 2020, establece que: “Hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de Salud y protección social, las autoridades administrativas a las que se refiere el artículo 1 del presente decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años” (...).

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO 1: *Adóptese lo dispuesto en el decreto legislativo No. 491 del 28 de marzo del 2020, en lo que fuera compatible aplicable al ente territorial.*

ARTÍCULO 2: *En consecuencia, suspéandase los términos de las actuaciones administrativas o jurisdicciones en sede administrativa en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal Chinú, desde la fecha de expedición del presente acto, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de salud y protección social.*

ARTICULO 3: *Exceptúese de la suspensión de estos términos, los procesos de contratación pública en todas sus modalidades, que se encuentre en curso y los que se llegaren a iniciar desde la fecha.*

ARTÍCULO 4: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, hasta el 30 de mayo del 2020, o hasta tanto que desaparezcan las causas que le dieron origen o el Gobierno Nacional lo determine.*

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Chinú, a los veintiocho (28) del mes de marzo de Dos mil veinte (2020)

Firmal el Alcalde Municipal.



Sin constancia de su publicación en gaceta.

1.2 De la Actuación procesal surtida.

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 15 de abril hogaño avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso para que los ciudadanos que a bien lo tuvieran se presentaran como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a control, es de resaltar que atendiendo a las actuales condiciones de aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia originada por el nuevo Coronavirus COVID-19 el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, la señora ponente dispuso la notificación al señor agente del Ministerio Público y el traslado al mismo para que emitiera el concepto de rigor, la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite y finalmente la abstención de pruebas de oficio.

1.3 De las Intervenciones.

La Sala Plena se permite dejar constancia que dentro del presente trámite no hubo intervención de terceros como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a Control. Así mismo no hubo intervención de expertos en las materias relacionadas con el Decreto N°107 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chinú.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 124 Judicial II quien actuó como Agente del Ministerio Público dentro del asunto, rindió su concepto solicitando de esta Sala Plena la declaratoria de legalidad del Acto controlado. En primera medida para el señor Procurador el Decreto N°107 del 28 de marzo de 2020 es pasible de ser Controlado mediante el presente Medio de Control en tanto cumple con los requisitos que el Legislador Estatutario consagró en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ pues se trata de I) un Acto Administrativo de carácter general y II) desarrolla un Decreto Legislativo, concretamente el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional al amparo del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Un segundo aspecto del Concepto presentado por el señor Procurador obedece propiamente al estudio de la Legalidad de la norma controlada, en él se precisa como primera medida lo que atañe a la competencia en sus tres dimensiones (Material, territorial y temporal). En ese sentido a juicio de la vista fiscal el Decreto N° 107 del 28 de marzo hogaño fue expedido por el Señor Alcalde Municipal de Chinú representante legal del municipio, quien fue autorizado por el Decreto Legislativo 491 de 2020 para aplicar en el

¹ Estatutaria de los Estados de Excepción.



orden municipal las medidas allí contempladas. De esa circunstancia puede concluirse que al funcionario le asiste competencia material. De la misma forma, la suspensión de términos fue ordenada para las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal Chinú (Competencia territorial) y su expedición ocurrió en vigencia de los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, para regir durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud (Competencia temporal).

En cuanto al requisito de la motivación, la disposición revisada a juicio del Ministerio Público contiene fundamentos de carácter jurídico y fáctico, sin que exista evidencia de que los hechos expuestos sean inexistentes o hayan desfigurados por el funcionario.

En lo que atañe a la finalidad destaca el señor Agente que, tampoco existe evidencia que el alcalde municipal haya adoptado la decisión con el propósito de satisfacer intereses ajenos al cumplimiento de los fines del Estado, a tal punto que pueda considerarse la existencia de una desviación de poder del funcionario.

El estudio al contenido material del Acto controlado fue realizado separadamente por la vista fiscal, estudiando la legalidad de cada uno de los cuatro artículos, concluyendo que los mismos se amoldaban a legalidad, razones por las cuales el señor Agente solicita la declaratoria de legalidad.

III. CONSIDERACIONES

3.1 De la Competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la decisión.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151.14² del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto en razón de la naturaleza del Acto traído a revisión en tanto se trata de una medida de carácter general que desarrolla las disposiciones de un Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional con ocasión de un estado de excepción y la autoridad municipal que lo expide siendo esta el Alcalde Municipal de Chinú, Municipio que pertenece a la jurisdicción de esta Corporación.

En tanto, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185.1 del CPACA³

² **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.*

³1. *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*



III.2 Generalidades del Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en nuestra Legislación 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.

No se trata pues de una acción, sino de un mecanismo de Control Automático, con él mismo se pretende ciertamente que la Jurisdicción Contenciosa no permita violaciones al ordenamiento jurídico por parte de las Autoridades Nacionales o de las entidades territoriales como en el presente caso.

Sobre su naturaleza y la forma en que debe concretarse ha expuesto la Doctrina Nacional:

“sobre el alcance de este Medio de Control, la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene determinado que su finalidad es evaluar la legalidad de los Actos Administrativos de Carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, para lo cual I) debe analizar la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; II) su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento (Arts 212 a 215 CN, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía de excepción excepcional); III) verificar la competencia de la autoridad que lo expidió; IV) la realidad de los motivos; V) la adecuación de los fines; VI) la sujeción a las formas; y VIII) la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”⁴.

III.3 Características del Control Inmediato de Legalidad⁵

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características que lo son propias a este trámite:

- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida que él mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estado de Excepción como en el CPACA como un Medio de Control Autónomo, de suerte que la providencia en que se decide tiene efectos de Sentencia Judicial.
- ❖ Es un Control Automático, en la medida que la norma le impone el deber a la autoridad que expide el Acto, de remitirlo a la Autoridad Judicial competente

⁴ Pazos Guerra, Ramiro *“Medios de Control Judicial: Los cambios que introdujo la Ley 1437 de 2011 a la fiscalización judicial de la administración. Bogotá, 2016, pp 347- 348.*



(Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, empero, si tal situación no acontece la norma le concede al Juez Contencioso la facultad de aprender el conocimiento de dicha actuación de manera oficiosa.

- ❖ Es autónomo en la medida que el Juez contencioso puede pronunciarse independientemente del momento en que lo haga la Corte Constitucional sobre el Decreto que declara el Estado de Excepción y los demás Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo del mismo.
- ❖ Es integral en la medida que el Juez Contencioso no solo se limita a la confrontación del Acto Controlado con las normas superiores, a fin de estudiar su sujeción a las mismas, el análisis debe conllevar además un estudio sobre 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.

IV. EXAMEN DE LEGALIDAD DEL ACTO CONTROLADO, DECRETO N°107 DEL 28 DE MARZO DE 2020.

4.1 De los estados de excepción y su relación con el Control Inmediato de Legalidad.

La figura del Estado de Excepción es propia del constitucionalismo iberoamericano y está presente casi que con igual redacción los textos constitucionales de España⁶, México⁷ y Chile⁸, teniendo como patrón común la concesión de facultades extraordinarias al poder ejecutivo para hacer cesar los efectos de aquellos hechos que transforman la normalidad del Estado y sus instituciones, además y como característica general el advenimiento de tales circunstancias permite la limitación de algunos derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. Es por ello, que tanto su declaratoria como su posterior ejecución se encuentran sometida a controles tanto políticos como judiciales en aras de mantener incluso en tiempos de crisis el sistema de pesos y contrapesos propio del Estado de Derecho.

En el caso Colombiano el constituyente de 1991 estableció en los artículos 212, 213 y 215 superiores la figura de los Estado de Excepción cuya génesis se remonta a los distintos textos constitucionales que antecedieron a la actual Carta Magna bajo la premisa del llamado “*Estado de Sitio*”⁹, siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo Nacional en tiempos de anormalidad para conjurar los efectos de distintas situaciones como pueden ser la guerra exterior, la conmoción interior o las emergencias sociales, económicas y ecológicas, que afectan directamente el normal desarrollo de la vida social de los colombianos.

⁶ Artículo 116 de la Constitución Española y 13 de la Ley orgánica 4/1981.

⁷ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Artículo 114 de la Constitución Nacional y en la Ley 18.415.

⁹ Consagrado entre otras en los artículos 108 de la constitución de 1832 y 121 de la Constitución de 1886.



Conforme a los parámetros consagrados por el Constituyente en los artículos predichos una vez se invoca cualquiera de los Estados de Excepción el Gobierno Nacional queda revisto de la facultad excepcional- legislativa, la cual le permite expedir Decretos- Legislativos para conjurar los efectos de la situación causante del Estado de Excepción, cabe anotar, como bien lo indicó el señor agente del Ministerio Público la adquisición temporal por parte del Ejecutivo de la competencia excepcional- legislativa no lo despoja de sus competencias ordinarias como máxima autoridad administrativa y puede que para conjurar la crisis emplee tanto las facultades extraordinarias como las ordinarias que siempre le asisten.

Es de anotarse que el Constituyente y el Legislador estatutario establecieron una serie de controles para mantener incluso en tiempos excepcionales el sistema de pesos y contrapesos, de suerte que corresponde al Congreso de la República el ejercicio del Control Político al Gobierno sobre las razones que conllevan a la declaración del Estado de Excepción y las medidas por este adoptadas con ocasión del último.

Por su parte el control de constitucionalidad tanto del Decreto- Legislativo mediante el cual el Gobierno declara el Estado de Excepción (Que bien puede considerarse como auto habilitante) y los distintos Decretos que de esta naturaleza y en ejercicio de la facultad excepcional- legislativa expide el Ejecutivo para conjurar la situación excepcional; fue confiado a la Corte Constitucional.

Ahora bien, al Juez Contencioso Administrativo los artículos 20 de la Ley 137 de 1994¹⁰ y 136 del CPACA le concedieron la competencia para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos Administrativos de Carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, mecanismo judicial cuyas características y particularidades ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Plena en los acápites que preceden. Solo corresponde decir en este estado que la procedencia del Control Inmediato está supeditada a 2 presupuestos básicos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estado de Excepción.

4.2 De la Procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°107 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chinú.

Como bien se indicó en los párrafos que preceden de acuerdo con la sana dialéctica contenida tanto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como en el artículo 136 del CPACA, la procedencia del Medio de Control está sujeta a dos presupuestos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción, así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en reciente providencia en la cual expuso “*De acuerdo*

¹⁰ Estatutaria de los Estados de Excepción.



con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción¹¹ y sobre la naturaleza de este tipo de Actos Administrativos precisó “Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República¹²”.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia y a fin de verificar la procedencia del Medio de Control frente al Acto traído a Control de este Pleno, estima la Colegiatura que se supera el primer presupuesto en la medida que el Decreto N° 107 expedido por el Alcalde Municipal de Chinú se trata de un Acto Administrativo de carácter general.

En lo que atañe al segundo presupuesto estima la Colegiatura que este también se supera en la medida que el Acto objeto del presente control desarrolla las disposiciones que el Gobierno Nacional expidiera en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020¹³ norma que fuera expedida en desarrollo del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el señor Presidente de la República en ejercicio de los presupuestos contemplados en el artículo 215 superior y mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Conforme a lo anterior resulta procedente para esta Sala Plena proceder al estudio de fondo del Acto Controlado.

4.3 Análisis de Fondo

4.3.1 Antecedentes del Acto Controlado

Si bien el Despacho de la señora Magistrada Sustanciadora no solicitó como prueba los antecedentes administrativos del Acto Controlado, no es menos cierto que el Decreto 107 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chinú desarrolla las disposiciones emanadas del Gobierno Nacional vía excepcional- legislativa en el Decreto

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primer. Auto del 31 de marzo de 2020. Radicado: 11001 0315 000 2020 00958 000. Consejero Ponente. Dr. Oswaldo Giraldo López.

¹² *Ibidem*.

¹³ Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



491 de 2020 en el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, de suerte, que son antecedentes facticos del Acto Controlado la emergencia sanitaria que sufre el país con ocasión de la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19 declarada como tal desde el 12 de marzo de 2020. En ese mismo sentido los antecedentes jurídicos del Acto Controlado lo constituyen no solo el Decreto desarrollado, sino también el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 215 declaró el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

4.3.2 De la Relación de Conexidad entre el Acto Controlado y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción

El Estado de Excepción que sirve de marco para el presente control lo comporta el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Señor Presidente de la República Iván Duque Márquez, mediante Decreto N°417 del 17 de marzo de 2020 a fin de hacer frente en la República a la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19.

Dentro del marco jurídico predicho el Gobierno Nacional en desarrollo de la potestad excepcional- legislativa expidió el Decreto 491 de 2020 procurando con el mismo que las autoridades cumplieran con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos el ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Ahora bien, el Decreto N°107 expedido por el Alcalde Municipal de Chinú acoge y desarrolla para dicho ente territorial las disposiciones decantadas en el predicho Decreto- Legislativo y ordena la suspensión los términos de las actuaciones administrativas o jurisdicciones en sede administrativa en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal Chinú.

Las anteriores medidas se toman atiendo entre otras cosas a la existencia del aislamiento preventivo obligatorio que desde el 22 de marzo de 2020 afronta todo el territorio nacional, el cual impide el normal desarrollo de los procesos administrativos o jurisdiccionales en sede administrativa, como quiera, que tanto los funcionarios públicos como los usuarios y apoderados se encuentran obligados a guardar el confinamiento social como medida preventiva para evitar el contagio del Covid-19.



Bien puede predicarse entonces que existe conexidad plena entre el Decreto controlado y los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Excepción especialmente los contenidos en los Decretos legislativos 417 y 491 de marzo del corriente año.

4.3.3 De la conformidad del Acto controlado con las normas superiores que le sirven de fundamento

Se invocan como fundamentos legales del Acto controlado el numeral 3ero del Artículo 315¹⁴ superior, la ley 1551 del 2012¹⁵, el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 491 de 2020.

En lo que deviene de la normativa constitucional el Decreto controlado ciertamente obedece y se expide en desarrollo de las funciones que tiene el Alcalde Municipal como director de la Acción Administrativa en el Municipio en la medida que adecua para su jurisdicción las medidas administrativas dictadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 491 de 2020 en aras de hacer efectiva las funciones de la administración pública en las actuales circunstancias derivadas de la pandemia del Covid-19.

En lo que atañe a la Ley 1551 de 2012 ciertamente es pertinente en tanto las medidas adoptadas en el Acto Controlado están estrechamente ligadas a las funciones administrativas y jurisdiccionales desarrolladas por el ente municipal a través de sus distintas dependencias, algunas de las cuales se encuentran reguladas en la norma en comento¹⁶.

Arrimando a la conformidad con los Decretos- Legislativos enunciados vale decir que, aunque se cita el Decreto 417 de 2020 el mismo no es desarrollado en tanto, este solo limitó a Declarar el Estado de Excepción regulado en el artículo 215 superior. En lo que respecta al Decreto 491 es válido decir que existe conformidad, toda vez, que las disposiciones del mismo son las desarrolladas por la norma municipal.

4.3.4 De la competencia de la autoridad que expide el Acto Controlado, de la realidad de los motivos y la adecuación a los fines

El señor el Alcalde Municipal de Chinú devenía competente para expedir el Acto Controlado en razón a las competencias que le asisten por disposición del artículo 315.3 Constitucional, además el artículo 1ero del Decreto 491 de 2020¹⁷ desarrollado por la norma controlada,

¹⁴ **ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde(...)**

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

¹⁵ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹⁶ Valga citar como ejemplo el artículo 29 de la Ley que regula las funciones y competencias del Alcalde Municipal.

¹⁷ **Artículo 1. Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.



contempla y extiende a su ámbito a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, por tanto señala tácitamente las autoridades competentes para adoptar sus lineamientos.

En este sentido la Sala comparte el estudio hecho por el Ministerio Público en lo que atañe a la competencia territorial y temporal contemplada en el Acto Controlado, en tanto la primera se limita al Municipio de Chinú el cual es destinatario de las órdenes impartidas en el Decreto N° 107 a través de sus distintas dependencias y la segunda resulta adecuada en tanto la vigencia del Acto controlado está supeditada a la durabilidad de la emergencia sanitaria.

En lo que es propio a la realidad de los motivos, no vislumbra este Pleno situaciones ajenas o discordantes con la realidad, en tanto los motivos facticos y jurídicos expuestos en el Decreto controlado contienen veracidad.

In fine y en lo que es propio a la adecuación de los fines, el Acto Administrativo del burgomaestre de Chinú se adecua a las disposiciones contempladas por el Gobierno Nacional en el Decreto 491 de 2020 y no se evidencia desviación de poder por parte de la administración Municipal de Chinú.

4.3.5 De la Sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas.

En lo que atañe a las formas el Acto Administrativo controlado es respetuoso de las mismas en tanto fue expedido por el funcionario que devenía competente y en observancia de las normas aplicables al asunto.

Se procede a continuación a realizar el estudio del contenido material del Acto Controlado, el mismo se hará de manera individual artículo por artículo en tanto la brevedad de los mismos lo permite.

El contenido del artículo 1ero del Decreto N°107 es del siguiente tenor:

“ARTICULO 1: *Adóptese lo dispuesto en el decreto legislativo No. 491 del 28 de marzo del 2020, en lo que fuera compatible aplicable al ente territorial”.*

Con respecto a dicho artículo la Sala no hará pronunciamiento de fondo en tanto él mismo contiene la razón de ser del Acto Controlado, en tanto, se anuncia la adopción para la jurisdicción territorial de Chinú las disposiciones del Decreto- Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

Por su parte el artículo 2do reza así:

“ARTÍCULO 2: *En consecuencia, suspéndanse los términos de las actuaciones administrativas o jurisdicciones en sede administrativa en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal Chinú, desde la fecha de expedición del presente acto, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de salud y protección social”.*



Esta disposición guarda estrecha consonancia con el artículo 6 del Decreto 491 que preceptúa **“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.**

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta. En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.” Como bien se observa el inciso segundo del artículo transcrito faculta a las autoridades para hacer una suspensión total o parcial de los términos en algunas o todas las actuaciones administrativas y supedita su reactivación a la data siguiente a la superación de la emergencia sanitaria, como ciertamente lo indicó el Alcalde Municipal de Chinú. En ese sentido no se observa que la disposición ahora estudiada resulte contraria a derecho.

El artículo 3ero prescribe:

“ARTICULO 3: *Exceptúese de la suspensión de estos términos, los procesos de contratación pública en todas sus modalidades, que se encuentre en curso y los que se llegaren a iniciar desde la fecha”*

La anterior precisión normativa constituye una excepción a la orden de suspensión general dictada en el artículo segundo y tiene su basamento ciertamente también en el inciso segundo del artículo sexto del Decreto 491 de 2020, en tanto, se dio un margen de discrecionalidad a las autoridades para realizar la suspensión de términos, el artículo 3 *ejusdem* es evidencia de dicho margen, como quiera, que la Administración Municipal de Chinú ponderó y estimó que la suspensión no podía recaer en los procesos de contratación pública, lo cual resultada adecuado en atención de las necesidades de bienes y servicios que se deben satisfacer con ocasión de la emergencia sanitaria como pueden ser la adquisición de elementos de bioseguridad, la asistencia alimentaria para la población



vulnerable entre otras. En ese sentido no se observa que la disposición ahora estudiada resulte contraria a derecho.

Finalmente, el artículo 4to indica:

“ARTÍCULO 4: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, hasta el 30 de mayo del 2020, o hasta tanto que desaparezcan las causas que le dieron origen o el Gobierno Nacional lo determine.”*

Esta disposición guarda consonancia con lo establecido por el Decreto 491 de 2020 toda vez que el inciso segundo del artículo 6to prescribe la duración de la medida hasta el 30 de mayo de 2020 data en que fenece la emergencia sanitaria declarada vía de Resolución N°385 de 2020, ahora bien, el Decreto Municipal contempla además dos situaciones que son I) la desaparición de las causas que le dieron origen, en tanto, un eventual control de la pandemia antes de la referida data y II) la determinación del Gobierno Nacional, situación que puede ser plausible en tanto corresponde a este el manejo social de la pandemia. Lo anterior permite concluir que esta disposición no resulta contraria a derecho.

4.3.6 Conclusiones del Análisis.

Luego de verificada la procedencia del Medio de Control frente al Acto traído a examen de esta colegiatura, la Sala concluye lícitamente que el mismo es respetuoso de la competencia y forma y que las disposiciones en el contempladas no resultan contrarias a derecho, por lo cual, es procedente para este Pleno declarar ajustado a derecho el Decreto N° 107 expedido por el Alcalde Municipal de Chinú el 28 de marzo de 2020.

V. DECISIÓN

Al quedar decantada la conformidad el Acto venido a control ante esta Colegiatura con el ordenamiento jurídico que le es compatible, la Sala Plena lo declarará ajustado a derecho.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto N° 107 del 28 de marzo de 2020, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Chinú- Córdoba.

SEGUNDO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Chinú y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicar esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.



TERCERO: EJECUTORIADO este proveído **ARCHIVASE** el expediente, previas las anotaciones a las que hubiere lugar.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia que la presente providencia fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Los Honorables Magistrados,

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado

PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

NADIA PATRICIA BÉNITEZ VEGA
Magistrada



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



JURISDICCIÓN DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE CÓRDOBA

SIGCMA