



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA

SALA PLENA

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano.*

Montería, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de Control.	Control Inmediato de Legalidad
Radicación.	23.001.23.33.000.2020-00138-00
Demandante.	Municipio de Ayapel
Demandando.	Decreto 050 del 20 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°050 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Ayapel.

I. ANTECEDENTES

1.1 Acto sometido a Control.

El señor Alcalde del Municipio de Ayapel 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 050 del 20 de marzo de 2020 "*Por medio del cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Ayapel- Córdoba*"

El texto del decreto en mención es del siguiente tenor literal:

ALCALDIA DE AYAPEL

"Ideas que suman"

DECRETO N°050

(marzo 20 de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE AYAPEL - CÓRDOBA"

El alcalde del municipio de Ayapel- Córdoba, en su calidad de director del consejo municipal de gestión de riesgo de desastres y en ejercicio de sus facultades en especial las conferidas por el artículo 315 de la constitución política y las conferidas por los artículos 57, 58, 59 y subsiguientes de la ley 1523 de 2012 y

CONSIDERANDO

Que el artículo 1 de la Constitución Política prevé "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.



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 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 la gestión del riesgo se constituye en una política indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, por lo tanto, está intrínsecamente asociada 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.

Que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

Que el artículo 57 de la ley 1523 de 2012, señala lo siguiente: Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

*Que el artículo 58 de la ley 1523 de 2012, expresa lo siguiente: **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 antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las 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, en el respectivo territorio, que exige al distrito,*

Que el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012 establece los siguientes criterios para la declaratoria de situación de desastre y calamidad pública, a saber:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.



4. *La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*
5. *La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.*
6. *El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*
7. *La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.*

Que la Corte Constitucional respecto de la declaratoria de calamidad pública en Sentencia C-466 de 2017, magistrado ponente Carlos Bernal Pulido señaló:

"La calamidad pública alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto, la Corte ha señalado que "los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales". En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo "accidentes mayores tecnológicos".

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades del Gobierno de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales).

El siete de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (CoV) fue identificado como posible etiología, es decir, es una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19, OMS.

La Organización Mundial para la Salud el día 30 de enero de 2020, declaró emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), por lo tanto, se impartieron instrucciones sobre la vigilancia, preparación y medidas de contención en pro de evitar la entrada del VIRUS COVID-19 al territorio Nacional, esta medida fue incorporada por el Gobierno Nacional a través de la circular N° 0005 del 11 de febrero de 2020.

Que de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que 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.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el ministerio de salud y Protección social, dispuso a través de las resoluciones 380 del 2020, Por la cual se adoptan Medidas preventivas sanitarias en el país, por causas del coronavirus-COVID2019 y se dictan otras disposiciones, 0385 del 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. 407 del 2020 " Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020 -por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, 0453 del 2020 "Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control de algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones", 0450 del 2020 "Por la cual se modifica los numerales 2.1 y 2.2 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020 en relación con la limitación del número de personas en actividades o eventos" 0444 del 2020 "Por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el coronavirus - COVID-19", los lineamientos reglamentarios administrativos en materia de salud para afrontar la pandemia del COVID-19, en ese sentido definió con claridad, las medidas sanitarias que se deben adoptar en todo el territorio Colombiano, declaratoria sanitaria, medidas preventivas sanitarias, medidas sanitarias de control a establecimientos públicos, restricción y limitación al número de personas en actividades públicas o privadas y por último la más importante, la declaratoria de Urgencia Manifiesta para celebrar Contrataciones de Bienes y Servicios para atender la emergencia Sanitaria.

Que la Gobernación de Córdoba a través de su Secretaria de Desarrollo de La Salud, por medio del Decreto 000172 del 12 de Marzo de 2020 "Por el cual se dictan Medidas Sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Córdoba, y se dictan otras disposiciones", incorporo parte de las directrices dadas por el Ministerio de Salud Nacional a través de sus resoluciones, excepto la declaratoria de Urgencia Manifiesta, en ese sentido se procedió con el despliegue operativo restrictivo del transporte aéreo y terrestre de pasajeros locales y no locales.

Que el concejo Departamental De Gestión del Riesgo celebró el Segundo Concejo, el día Jueves 12 de marzo de 2020, en teleconferencia con la Sala de Crisis Nacional presidida por el Ministro de Salud Fernando Ruiz, el Viceministro Alexander Moscoso, Jefe de la Oficina de Gestión Territorial emergencias y Desastres Luis Fernando Correa, en éste, se recibieron los lineamientos Nacionales en materia de Mitigación del Riesgo y Desastres, Frente a la pandemia declarada por la OMS referente al COVID-19, se estableció la Declaratoria de Emergencia Nacional y las restricciones a los eventos de aglomeración con público mayor a 500 personas.

El presidente de la República emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de treinta días



(30) en todo el territorio nacional, en ese sentido ordena la declaratoria de estado de emergencia, por lo que el Gobierno Nacional, adoptará las medidas administrativas y presupuestales necesarias para cumplir con los fines del Decreto.

Que en virtud de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del Decreto 418 del 2020, las medidas que se adoptan mediante el presente acto fueron debidamente coordinadas con el gobierno nacional y no van en contravía de las instrucciones dadas por el Presidente de la República, para lo cual se puso en conocimiento previamente al Ministerio del Interior.

Que mediante Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para ser tenidas en cuenta en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por la propagación del Coronavirus (COVID-19).

Que en Consejo Municipal de gestión Del Riesgo, realizado el día de hoy 20 de Marzo del año 2020 y previo informe dado por su Coordinador, se emitió concepto favorable para decretar la calamidad pública y de la Urgencia manifiesta, en el Municipio de Ayapel - Córdoba de acuerdo a lo señalado en Acta NO.05 de fecha 20 de Marzo del 2020, en ese sentido se anunció, incorporo y socializó con todos los actores miembros del consejo, las medidas restrictivas establecidas de manera expresa en el presente decreto atendiendo las políticas y Lineamientos de salubridad Pública de la OMS, Presidencia de la República, Ministerio de Salud Nacional, Ministerio del Interior, Gobernación de Córdoba y Secretaria del Desarrollo de la Salud Departamental.

Que en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia en el Municipio de Ayapel - Córdoba, es necesario desarrollar medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud, por tal razón se deberán adoptar las medidas presupuestales y financieras que mitiguen el riesgo originado por el fenómeno epidemiológico del COVID-19, por lo tanto el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, formulará y aprobará el Plan de Acción Específico a que alude el artículo 61° de la ley 1523 de 2012, cuyas actividades serán ejecutadas por todos sus miembros, junto con las instancias y dependencias que lo conforman

En mérito de lo anterior,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO: *Declarar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Ayapel - Córdoba, ante la emergencia epidemiológica del COVID -19, de conformidad con la parte considerativa de este Decreto.*

ARTÍCULO SEGUNDO: PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO: *Disponer en aplicación de lo señalado en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, la elaboración y adopción del Plan de Acción Específico -PAE, a fin de garantizar la atención, control y mitigación de los efectos ocasionados el fenómeno de salubridad Publica Coronavirus COVID-19.*

PARÁGRAFO. EJECUCIÓN DEL PAE: *El Plan de Acción Especifico deberá ser ejecutado por todos sus miembros, junto con las demás dependencias del orden Municipal, Departamental o*



Nacional, así como por las entidades del sector privado que se vinculen y a quienes se les podrán fijar las tareas respectivas en dicho plan, de ser necesaria su intervención.

ARTÍCULO TERCERO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: El seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaría de Planeación Municipal, quién emitirá los resultados de ese seguimiento y evaluación a la Unidad Departamental y Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO CUARTO: RÉGIMEN CONTRACTUAL: La actividad contractual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el Capítulo VII Régimen Especial para Situaciones de Desastres y Calamidad Pública de la Ley 1523 de 2012. Las actividades contractuales se ajustarán a lo que se disponga en los planes de inversión que se aprueben con el Plan de Acción Específico.

PARÁGRAFO. CONTROL FISCAL: Los contratos celebrados en virtud del presente artículo se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

ARTÍCULOS. VIGENCIA: El presente Decreto tendrá una vigencia de tres (3) meses a partir de su publicación y podrá prorrogarse hasta por tres (3) meses más, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

Dado en el Municipio de Ayapel - Córdoba, a los Veinte (20) días del mes de marzo de 2020

Firma 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 3 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 de la presente actuación no se presentaron ni coadyuvantes ni impugnadores de la legalidad del Acto. Así mismo no hubo intervención por parte de expertos.



II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 124 Judicial II quien actuó como agente del Ministerio Público dentro del presente trámite dentro del término previsto en el artículo 185 del CPACA, presentó a consideración de esta Sala Plena su concepto dentro del *sub lite* en cual solicitó de la Corporación la declaratoria de improcedencia del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 050 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Ayapel.

El señor procurador luego de hacer un recuento sobre la naturaleza y fundamento constitucional de los Estado de Excepción y de los Decretos que bajo su amparo expide el Ejecutivo en ejercicio de la facultad excepcional legislativa, precisó los presupuestos de procedencia del presente Medio de Control siendo estos: I) Que se trate de un Acto Administrativo de carácter general y II) que tales actos administrativos deben desarrollar un decreto legislativo; de suerte que si en el acto administrativo faltare alguno de tales requisitos, no habrá lugar al control excepcional oficioso, por parte de la Justicia Contencioso Administrativa. El acto entonces solo sería controlado en la medida que haya formulación de demanda por parte de quien tenga interés en desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el respectivo acto.

A reglón seguido la vista fiscal hace un pronunciamiento sobre la postura fijada en estos juicios por la Sección Segunda, Subsección A decantada en el Auto de ponente fechado 15 de abril de 2020, en la cual el ponente el señaló que por el confinamiento y la suspensión de términos ordenadas por el Consejo Superior de la Judicatura a raíz del COVID-19 y con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, estaban sujetos a control inmediato de legalidad, no solamente los actos generales que desarrollan los decretos legislativos, sino también todos los actos generales que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar la emergencia, aunque correspondan a competencias propias de situaciones de normalidad, manifestando el agente no compartir tal razón básicamente porque la procedencia del control inmediato de legalidad en el marco de los estados de excepción fue establecida por el Legislador Estatutario (Artículo 20 Ley 137 de 1994). Así pues, en virtud del principio de separación de poderes (Artículo 113 Constitucional), la Jurisdicción Contencioso Administrativa no está habilitada para asumir las competencias del Legislador y extender el control inmediato de legalidad a medidas diferentes de las señaladas en la ley.

Por último y arrojando al caso concreto del asunto estima el señor Procurador que, si bien el decreto sometido a control es un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de actividad administrativa durante el estado de excepción, (declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), lo cierto es que **no desarrolló** ningún decreto legislativo, dictado por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis económica y social e insiste que la decisión revisada se fundamenta en una norma legal ordinaria, preexistentes a la declaratoria del estado de emergencia, la cual fue expedida por el Congreso de la República, de suerte que si la medida fue adoptada en desarrollo de una norma diferente de un decreto legislativo, su control jurisdiccional está sometido a las vías ordinarios, las que requieren para su activación de la iniciativa ciudadana (Artículo 40 numeral 6 Superior7), mas no a través del control inmediato de legalidad, de carácter excepcional y restringido, razón suficiente para declarar la improcedencia del presente medio de control.



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 151.14¹ del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto en razón de la naturaleza del Acto traído a revisión, dado que 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, alcalde Municipal de Ayapel, pertenece a la jurisdicción de esta Corporación. Correspondiendo la competencia para adoptar la presente decisión a la Sala Plena, según dispone el Artículo 185.1 del CPACA²

3.2 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 el cual se pretende que la Jurisdicción Contenciosa vigile que no se presente 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”³

3.3 Características del presente Medio de Control

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

¹ **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.

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

³ 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.



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 (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.

3.4. 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 España⁴, México⁵ y Chile⁶, 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*”⁷, 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.

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 revestido 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

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

⁵ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Artículo 114 de la Constitución Nacional y en la Ley 18.415.

⁷ Consagrado entre otras en los artículos 108 de la constitución de 1832 y 121 de la Constitución de 1886.



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 1994⁸ 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.

IV. Procedencia del control de legalidad frente al Decreto N°050 del 20 de marzo de 2020

Como bien se indicó en los párrafos que preceden, de acuerdo con 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 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 excepción”*⁹ 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*

⁸ Estatutaria de los Estados de Excepción.

⁹ 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.



*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 República*¹⁰.

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, se supera el primer presupuesto en la medida que el Decreto N°050 expedido por el Alcalde Municipal de Ayapel se trata de un Acto Administrativo de carácter general. Ahora bien, para proceder al estudio del segundo requisito, es decir, que dicho Decreto desarrolle las medidas dictadas vía Decreto- Legislativo durante la vigencia del Estado de Excepción, la Sala Plena estudiará las disposiciones legales de las cuales el Burgomaestre estima le habilitan para tomar la decisión adoptada en dicho Acto Administrativo y las que sean desarrolladas dentro de los considerandos del mismo.

Conforme a lo anterior el Decreto N°050 expedido por el Alcalde Municipal de Ayapel y en el cual se declaró la calamidad pública en dicho territorio invoca el ejercicio de las competencias que le asisten al alcalde en virtud del artículo 315¹¹ de la Constitución Nacional, las cuales hacen referencia entre otras cosas al ejercicio de la máxima autoridad de policía, administrativa y de salubridad en el ente territorial. Además, se invocan los artículos 57, 58 y subsiguientes de la Ley 1523 de 2012¹², norma jurídica que como bien lo indicó el señor Agente del Ministerio Público tiene rango ordinario y fue expedida por el Legislador Nacional dentro del ámbito de sus funciones Legislativas. Por lo tanto, es certero afirmar que el acto controlado, se apoya en la Ley 1523 de 2012 y no desarrolla ninguna norma de carácter excepcional.

No obstante, al revisar en detalle los considerandos del Acto *sub censura*, se observa que se hace referencia en él, a la Resolución N°385 de 2020¹³ expedida por el Ministerio Nacional de Salud, empero, esta Resolución, aunque guarde relación con los eventos que originan la declaratoria de Calamidad Publica en el Municipio de Ayapel, no fue adoptado por el presidente de la República y tampoco fue el desarrollo de un decreto legislativo por parte del Ministerio y por lo tanto, no tiene el carácter de haberse expedido en uso de la facultad excepcional legislativa al amparo del Estado de Excepción.

Así mismo, el Acto objeto del presente control hace referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 mediante el cual señor presidente de la República declaró por el término de 30 días el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica” según los presupuestos del artículo 215 Constitucional. Empero, es de anotarse que el Decreto N°050 no se fundamenta, en el precitado Decreto 417, más aún cuando este último, aunque de carácter excepcional-legislativo, hace las veces de “Acto Auto habilitante”, es decir, el presidente invoca el Estado de Excepción para adquirir las facultades que le son propias al mismo.

Por último, son enunciados en el Decreto bajo estudios los Decretos 418 y 420 los cuales debe indicarse no son Legislativos sino ordinarios y expedidos al amparo y bajo el ejercicio del poder

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

¹² Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹³ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus



de policía que ostenta el presidente de la República y en desarrollo de su función constitucional de preservar el orden público en toda la República.

In fine es lícito indicar que el Decreto N°050 expedido por el alcalde de Ayapel, aunque se trata de un Acto Administrativo de carácter general no desarrolló disposición alguna emanada del ejecutivo nacional vía Decreto Legislativo, para conjurar la crisis originada por el Covid-19, por el contrario, el Decreto objeto del presente control desarrolla y aplica las disposiciones de la Ley 1523 de 2012 preexistente al Estado de Excepción y de rango ordinario. Quiere decir ello que el Decreto N° 050 mediante el cual el Alcalde Municipal de Ayapel declaró la calamidad pública en dicho Municipio, no es posible de controlar su legalidad mediante el presente Control Inmediato de Legalidad.

La Sala Plena se permite precisar que la presente decisión no comportará frente al acto traído a control los efectos de cosa juzgada en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, como quiera que dichos efectos se predicen frente a los aspectos de ilegalidad analizados y definidos en la Sentencia, los cuales no concurren al *sub lite* en razón de la improcedencia del presente Medio de Control lo cual no le permite a esta Colegiatura analizar de fondo si el Decreto traído a control se ajusta a derecho. En tal medida el Decreto N°050 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Ayapel será posible del control judicial ante esta jurisdicción conforme a las reglas y procedimientos que para ello establece la Ley 1437 de 2011.

4.2. Conclusión

Al haberse decantado que el Decreto N°050 del 20 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Ayapel, no fue expedido en desarrollo de ninguno de los Decretos Legislativos dictados con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que por el contrario el mismo nace a la vida jurídica en desarrollo de la Ley 1523 de 2012, es necesario declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad en el presente asunto.

Así mismo se dispondrá que la presente decisión no hace tránsito de cosa juzgada y que por tanto el Acto ahora traído a control será posible de ser demandado ante esta jurisdicción conforme a las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

V. DECISIÓN

Se declarará la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°050 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Ayapel, en tanto, dicho Decreto no desarrolla Decreto Legislativo alguno que fuere dictado con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dispondrá que este proveído no tendrá efectos de cosa juzgada frente al mentado Decreto.

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 LA IMPROCEDENCIA del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°050 del 20 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se declara la calamidad pública en*



el Municipio de Ayapel- Córdoba" expedido por el Alcalde del Municipio de Ayapel, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: ADVERTIR que lo aquí resuelto **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA** según se indicó en motivación, de suerte que el Decreto N°050 del 20 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Ayapel- Córdoba " expedido por el Alcalde del Municipio de Ayapel será pasible del control judicial de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

TERCERO: EJECUTORIADO este proveído dispóngase el **ARCHIVO** del expediente previas las anotaciones a las que hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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 BENÍTEZ VEGA
Magistrada



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



JURISDICCIÓN DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE CÓRDOBA

SIGCMA