



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.	23.001.23.33.000.2020-00085-00
Demandante.	Municipio de Ciénaga de Oro
Demandado.	Decreto 0074 del 24 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°0074 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto Sometido a Control

La señora alcaldesa del municipio de Ciénaga de Oro 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 0074 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Municipio de Ciénaga de Oro ante a la emergencia epidemiológica del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*

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

MUNICIPIO DE CIENAGA DE ORO

DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO N°0074

(marzo 24 de 2020)

“Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Municipio de Ciénaga de Oro ante la emergencia epidemiológica del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”

LA ALCALDESA DE CIENAGA DE ORO

En uso de sus facultades constitucionales del artículo 315 numeral 1, 3 Y 10 legales del artículo 29 literal d) numeral 1 de la ley 1551 de 2012 Y en especial las conferidas en los artículos 57, 59, 61, 65, 66, de la Ley 1523 de 2012, y

CONSIDERANDO



Que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la salud, la vida, la economía, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

Que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, 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, delegación y la desconcentración de funciones.

Que el alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional en el Municipio y como representante legal del mismo, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la Circular 0018 del 10 de marzo de 2020 emitieron acciones de contención ante el Covid-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expedido la Resolución 0385 del 2020, por la cual se declara la emergencia sanitaria por Coronavirus (covid-19) y se adoptan medidas frente al virus.

Que de la misma forma expidió la Resolución 407 de 2020, por el cual se modificó la Resolución 0383 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Que la Presidencia de la República expidió los Decretos 417 de marzo 17 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional". El cual entre los considerandos del citado decreto aplicables en el ámbito municipal esta que ante el surgimiento de la mencionada pandemia del COVID-19 se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos. Razón por la cual se deberá tomar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios. Establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos. Para caso del municipio de Ciénaga de Oro



que en la actualidad padece de las afectaciones por la temporada de sequía encontrándose decretada la calamidad pública por esta situación ante deficiente prestación del servicio e insuficiencia de agua la cual es de vital importancia para atender las directrices y recomendaciones impartidas para prevenir el contagio y propagación del COVID-19 tales como el lavado de mano y para el uso doméstico del cual se reflejara mayor necesidad y consumo durante la jornada de aislamiento preventivo obligatorio debiéndose garantizar la continuidad y efectividad en la prestación del servicio o suministro por cualquier medio permitido.

Que de la misma forma el Presidente de la República expidió el Decreto 441 De 2020 De marzo 20 De 2020 “Por El Cual Se Dictan Disposiciones En Materia De Servicios Públicos De Acueducto Alcantarillado y Aseo para hacer frente al Estado De Emergencia Económica Social y Ecológica” Declarado por El Decreto 417 De 2020.

Que el citado Decreto recalca lo estipulado en la normatividad colombiana ley 142 de 1994 consagró el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y en su artículo 4, señaló que los servicios públicos domiciliarios se consideran servicios públicos esenciales.

Que el deber de aseguramiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es responsabilidad de los municipios conforme lo dispone el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, mientras que el deber de prestación se encuentra en cabeza de las personas prestadoras de servicios públicos a los que hace alusión el artículo 15 de la citada ley.

Que la entidad territorial actualmente no cuenta con recursos suficientes para garantizar el acceso a agua potable de los habitantes, de suerte que, para dar aplicación a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar las afectaciones originadas por el COVID-19 y prevenir su contagio y propagación; se hace necesario recurrir y gestionar el apoyo ante Gobierno Departamental y Nacional para garantizar el suministro de agua a los habitantes del municipio y para atender la emergencia presentada.

Que la Gobernación de Córdoba, a través de la Secretaria de Desarrollo de la Salud, expidió el Decreto 000172 de 12 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias y acciones transitorias de policía, para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la medida epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones.

Que la Gobernación de Córdoba expidió el Decreto 00192 del 20 de marzo de 2020 por medio del cual se declara la situación de Calamidad Publica en el Departamento de Córdoba ante la emergencia epidemiológica del Covid-19.

Que la gestión de riesgo se constituye en una política indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad del territorio, los derechos colectivos, la calidad y la vida en condiciones dignas de las poblaciones y las comunidades en riesgo, la cual está



directamente relacionada con la gestión. sostenible en el territorio en todos los niveles gubernamentales y en la participación efectiva de la población.

Que la Ley 1523 del 2012 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. Establece entre otras:

Artículo 57. *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.*

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 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 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 municipio o departamento ejecutar acciones de respuesta rehabilitación y reconstrucción.*

Artículo 59. *Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:*

- 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 los 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 perturbarse.*



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 factico.

Que, dada la magnitud de la situación de emergencia sanitaria generada por el Covid-19 y que se deben tomar medidas de prevención para evitar su contagio y propagación, para preservar la salud y la vida de los habitantes en Municipio de Ciénaga de Oro, se convocó el Consejo Municipal de Gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de evaluar y tomar medidas por la emergencia sanitaria que se presenta en todo el territorio Colombiano por la ocurrencia de una situación de pandemia producida por el virus denominado covid-19 y la declaratoria de la calamidad pública por una situación de emergencia epidemiológica covid-19 en concordancia con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental, estableciendo de conformidad con la ley 1523 de 2012 las líneas de acción mediante un Plan de Acciones Específicas.

Que una vez rendido el respectivo Informe al Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastres y las Entidades Operativas del SNGRD y socializadas y aprobadas las líneas del plan de acciones específicas se emite por parte del referido Consejo el Concepto Favorable para la Declaratoria de Calamidad Pública en el Municipio de Ciénaga de Oro-Departamento de Córdoba ante la emergencia epidemiológica originada por el virus COVID-19, Como consta en acta del 21 de marzo de 2020.

Que en toda situación de riesgo o desastre o de calamidad pública, como la que se presenta en el Municipio de Ciénaga de Oro, el Interés público o social prevalecerá.

Que en mérito de lo expuesto;

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: Declarar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Ciénaga de Oro Córdoba, por una situación de emergencia epidemiológica originada por el virus COVID-19, por el término de tres (3) meses prorrogables si las circunstancias lo ameritan, conforme a la parte considerativa del presente Decreto, como mecanismo que permita superar la situación de vulnerabilidad y exposición en la que se encuentra la población del Municipio.

PARAGRAFO: Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el Alcalde Municipal, cumplido el término de tres meses, decretará el retomo a la normalidad o en su defecto prorrogará por el mismo término, en la situación de calamidad, previo concepto favorable del Consejo Municipal de gestión de Riesgo de Desastres.

ARTICULO SEGUNDO: El Consejo Municipal de gestión de Riesgo de Desastres de Ciénaga de Oro, elaborará el Plan de Acción Específico, conforme a lo consagrado en el



artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, con la finalidad de garantizar la atención, control y mitigación de los efectos ocasionados por la situación de emergencia epidemiológica y salubridad pública coronavirus COVID-19,

PARAGRAFO: Para la ejecución del plan de acción específico, de acuerdo a lo consagrado en la ley 1523 de 2012 será ejecutado por los miembros del CMGRD y las dependencias y entidades del nivel Municipal. Departamental y Nacional y con la participación de entidades privadas y ONG cuando la situación lo amerite y quienes podrán realizar acciones específicas.

PARAGRAFO SEGUNDO: El seguimiento y evaluación del Plan de Acción Específico PAE estará a cargo del secretario de gobierno, quien remitirá los informes y resultados del seguimiento y evaluación a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres UNGRD.

ARTICULO TERCERO: La acción de las entidades competentes para contribuir en los procesos de atención, deberá someterse a la normatividad especial sobre Gestión del Riesgo de Desastres y llevarse a cabo bajo la coordinación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Ciénaga de Oro. Para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 1523 de 2012 constitúyase el Fondo Territorial de Gestión del Riesgo bajo el esquema del sistema nacional, como cuenta especial municipal a efectos de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción pudiéndose establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de gestión de riesgo.

PARAGRAFO: Los recursos destinados a los fondos de los que habla este artículo, serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo, por motivos diferentes a la gestión del riesgo, en todo caso el monto de los recursos deberá guardar coherencia con los niveles de riesgo de desastre que enfrenta al Municipio.

ARTICULO CUARTO: Los actos contractuales que se llevaran a cabo de conformidad con lo establecido en el capítulo VII Régimen Especial para Situaciones de Desastres y Calamidad Pública de la ley 1563 de 2012. Las actividades contractuales se ajustarán a lo que se establezca en los planes de inversión que se aprueben en el Plan de Acción Específico.

PARAGRAFO: Del Control Fiscal. Los contratos celebrados en virtud del presente artículo se someterán al control fiscal dispuestos para los celebrados en la declaratoria de urgencia manifiesta, contemplado en artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes.



ARTICULO QUINTO: *Por tratarse de una declaratoria de Calamidad Pública originada de una emergencia epidemiológica COVID-19 en el territorio colombiano. Todas las acciones se ejecutarán bajo la directriz en articulación y apoyo del Gobierno Departamental y Nacional para atender y superar la situación calamitosa.*

ARTÍCULO SEXTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y por el término de tres (3) meses prorrogables por el mismo término previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres.*

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Ciénaga de Oro- Córdoba a los (24) días del mes de marzo del año 2020.

Firma la Alcaldesa 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 30 de marzo hogañó 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 el decreto de pruebas.

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°0074 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa municipal de Ciénaga de Oro.

1.4. De la probanza obrante al plenario

En el auto admisorio la señora magistrada sustanciadora dispuso oficiar al Departamento de Córdoba o en su defecto descargar de la página oficial de esta última entidad, copia del Decreto 192 del 20 de marzo del 2020, emitido por el Gobernador del Departamento de Córdoba, el cuales fue aportado y hace parte del expediente digital levantado para el presente Medio de Control.



II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 33 Judicial II quien actuó como agente del Ministerio Público en el presente trámite, dentro del término legal para ello rindió el concepto de Ley solicitando a la H. Sala Plena declarar la improcedencia del Medio de Control frente al Decreto N°0074 de 2020 expedido por la alcaldesa de Ciénaga de Oro, al considerar que el medio de control debe recaer sobre medidas de carácter general que desarrollen los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, y lo juzgado es una medida ordinaria para lo cual están dispuestos otros medios ordinarios de control judicial.

Para arrimar a tal conclusión hace la vista fiscal un recuento del advenimiento de los estados de excepción previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política y de la facultad excepcional legislativa que adquiere el ejecutivo nacional cuando se presentan estas situaciones constitucionales.

A reglón seguido hace un pronunciamiento sobre las competencias ordinarias que le asisten al alcalde municipal como autoridad de policía y finalmente arrima a la conclusión que la expedición del decreto *sub censura*, mediante el cual se declara la calamidad pública, como un supuesto de acción policiva, en ejercicio de la función de policía que cumplen los alcaldes municipales, con el fin de dotarse jurídicamente de herramientas para “... ordenar... medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores”, entre las cuales están la ley seca, toque de queda, prohibir aglomeraciones, y demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad; NO ES UNA MEDIDA EXCEPCIONAL, sino una medida ordinaria o extraordinaria, dictada sí en época de estado de excepción, lo que no la convierte ipso facto en excepcional, y que por lo tanto al no ser desarrollo de un decreto legislativo, como quiera no implica una medida excepcional como son las que debe también proferir el gobierno nacional, para no violar el debido y constitucionalmente exigido juicio de suficiencia o subsidiaridad de los medios, no resulta enjuiciable mediante el Control Inmediato de Legalidad, sino de los medios de control ordinarios dispuestos en el CPACA.

III. CONSIDERACIONES

3.1. 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.

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.*



En tanto, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión 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, cuyo fin es ciertamente que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa controle las 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 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 Control Inmediato de Legalidad.

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características⁴ 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 (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho

²1. 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.

⁴ Al respecto ver Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejero Ponente. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



(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 España⁵, México⁶ y Chile⁷, 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*”⁸, 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 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

⁵ Artículo 116 de la Constitución Española y 13 de la Ley orgánica 4/1981.

⁶ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 114 de la Constitución Nacional y en la Ley 18.415.

⁸ Consagrado entre otras en los artículos 108 de la constitución de 1832 y 121 de la Constitución de 1886.



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 1994⁹ 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 Estados de Excepción.

IV. De la Procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N° 0074 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa de Ciénaga de Oro

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 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*

⁹ Estatutaria de los Estados de Excepción.



legislativos expedidos durante los estados de excepción¹⁰ 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 República¹¹”.

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° 0074 expedido por la Alcaldesa Municipal de Ciénaga de Oro se trata de un Acto Administrativo de carácter general.

Para estudiar el segundo requisito de procedencia la Sala considera necesario verificar las normas que se invocan al interior del Decreto controlado, en ese sentido se advierte que el mismo es proferido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le asisten al Alcalde Municipal, especialmente las normadas en los artículos 315 numerales 1, 3 y 10 de la Constitución Nacional, el artículo 29- literal d) de la Ley 1551 de 2012¹² y los artículos 57,59,61,65 y 66 de la Ley 1523 de 2012.¹³

Ahora bien, en los considerandos del Decreto traído a control se hizo referencia a las siguientes normas: **I) El artículo 209¹⁴ de la Constitución Política de Colombia** en tanto la medida adoptada se profiere en desarrollo de las funciones administrativas que le asisten al Alcalde Municipal. **II) La Resolución N°385 del Minsalud** por la que se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus COVID-19. **III) El Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020**, por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. **IV) El Decreto-Legislativo 441 de 2020¹⁵** mediante el cual se adoptaron disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios. **V) La Ley 142 de 1994¹⁶** mediante la cual se regulan los servicios públicos domiciliarios en Colombia y en cuyo artículo 5to se establece en cabeza de los Municipios la competencia para asegurar la prestación de los mismos a los habitantes

¹⁰ 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.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹³ 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.

¹⁴ **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

¹⁵ Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

¹⁶ por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.



del Territorio Municipal. **VI) El Decreto N°000172 del 12 de marzo de 2020¹⁷ expedido por el Gobernador de Córdoba** y en el cual se imparten medidas de orden sanitario para el Departamento a fin de contener la situación epidemiológica causada por el Covid-19. **VII) El Decreto N° 000192 del 20 de marzo de 2020¹⁸ expedido por el Gobernador de Córdoba**, a través del cual el Señor Gobernador del Departamento de Córdoba y luego de reunido el Consejo Departamental de la Gestión del Riesgo declaró la calamidad pública en el Departamento. **VIII) Los Artículos 57, 58 y 59 de la Ley 1523 de 2012** que consagran la competencia, naturaleza y criterios para declarar la situación de calamidad pública, respectivamente.

La Sala Plena se permite precisar que, aunque en el Decreto traído a control se enuncian el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020) y el Decreto- Legislativo 441 de 2020, la medida en él desarrollada consistente en la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Ciénaga de Oro no dan alcance a los Decretos Legislativos predichos, por el contrario, el Acto *sub censura* desarrolla la Ley 1523 de 2012 en especial sus artículos 57, 58 y 59, norma jurídica que fue expedida por el Legislador Nacional dentro del ámbito de sus funciones Legislativas.

Corolario de lo dicho y aunque de manera formal en el Acto Controlado se indicaron los Decretos 417 y 441 de 2020 los cuales revisten la categoría de legislativos, no es menos cierto, que materialmente el Acto objeto del presente control no desarrolla disposición alguna de estos Decretos, por el contrario, y se itera, el Decreto dictado por la Alcaldesa de Ciénaga de Oro obedece a competencias ordinarias en materia de policía y en él se desarrollan los presupuestos normativos de la Ley 1523 de 2012 en tanto declara bajo el tenor literal de los artículos 57, 58 y 59 de la dicha norma, la calamidad pública en la jurisdicción del Municipio de Ciénaga de Oro. En ese sentido es válido citar lo considerado por el H. Consejo de Estado en un asunto de igual semejanza fáctica al que ahora nos ocupa y en el cual se estimó *“El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad». Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser*

¹⁷ Por el cual se adoptan 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 corona-virus (COVID-19) en el Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA ANTE LA EMERGENCIA EPIDEMIOLÓGICA DEL COVID-19



*una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020.*¹⁹

El análisis hecho en precedencia nos permite concluir que no se satisface el segundo presupuesto para la procedencia del C.I.L., en tanto, no desarrolla Decreto- Legislativo alguno expedido por el Gobierno al amparo del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. Resaltando, que el decreto legislativo 441 de marzo de 2020, que fue citado expresamente en dicho acto, no se desarrolla de este, ni se hacen uso de las facultades allí contenidas.

In fine es válido indicar que el Decreto N°0074 expedido por la Alcaldesa de Ciénaga de Oro, aunque se trata de un Acto Administrativo de carácter general no desarrolla los decreto legislativo dictados para conjurar la crisis originada por el Covid-19, por el contrario obedece, desarrolla y aplica los presupuestos de la Ley 1523 del 2012 para declarar la situación de calamidad pública al amparo de la política nacional de gestión del riesgo de desastres y siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Quiere decir ello que el Decreto N° 0074 mediante el cual la Alcaldesa Municipal de Ciénaga de Oro declaró la calamidad pública en dicho Municipio, no es pasible de controlar su legalidad mediante el presente Control Inmediato de Legalidad.

El Pleno 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°0074 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro será pasible del control judicial ante esta jurisdicción conforme a las reglas y procedimientos que para ello establece la Ley 1437 de 2011.

4.2. Conclusión del Análisis

Al haberse decantado que el Decreto N°0074 del 24 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa del Municipio de Ciénaga de Oro 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 los presupuestos Legales contemplados en la Ley 1523 de 2012, norma de

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Once Especial de Decisión. Rad. 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A. Auto del 22 de abril de 2020. Consejera Ponente. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.



carácter legal y ordinario, es necesario declarar la improcedencia del Medio de 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 pasible de ser demandado ante esta jurisdicción conforme a las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

V. DECISIÓN

Se declarará la improcedencia del Medio de Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°0074 del 24 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Ciénaga de Oro, en tanto, dicho Acto Administrativo no desarrolla los Decreto Legislativos dictados 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 Medio de Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°0074 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Municipio de Ciénaga de Oro ante a la emergencia epidemiológica del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”* expedido por la alcaldesa de dicha localidad, 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°0074 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Municipio de Ciénaga de Oro ante a la emergencia epidemiológica del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”* expedido por la alcaldesa de dicha localidad 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.

Se deja constancia que la presente providencia dictada como Sentencia de Única Instancia dentro del Control Inmediato de Legalidad distinguido con el Radicado N°



23.001.23.33.000.2020-00085-00 y en la cual se declaró la improcedencia del Medio de Control fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado

PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

NADIA PATRICIA BÉNITEZ VEGA
Magistrada