



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

San José de Cúcuta, diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO:	54-001-23-33-000-2020-00259-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 028 del 19 de marzo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SARDINATA**.

I. ANTECEDENTES

1.1 Actuación procesal surtida

El magistrado sustanciador, mediante auto del 27 de abril de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaria General de la Corporación, el 27 de abril del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; corrió traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

Por medio de correo electrónico recibido el 29 de abril de 2020, en el buzón institucional del Despacho 001 de la Corporación, el Secretario de Gobierno del Municipio de Sardinata remite los antecedentes administrativos con relación a la expedición del acto objeto de control, consistentes en Acta 003 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y el Plan Específico de Acción Declaratoria Calamidad Pública.

Vencido el término de la publicación del aviso, por Secretaría, se efectuó el envío de la actuación al Agente del Ministerio Público para lo de su competencia. La fecha límite de traslado para concepto se produjo el 27 de mayo de 2020.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 28 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo. Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, el auto por el cual se avoca conocimiento, y del aviso a la comunidad; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos ni el concepto del Ministerio Público.

1.2. Intervenciones

No se produjeron intervenciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 028 del 19 de marzo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SARDINATA**.

2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **Decreto 028 del 19 de marzo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SARDINATA**, Departamento Norte de Santander, *“POR EL CUAL SE DECRETA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE SARDINATA”*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

2.3. Tesis de la Sala

Dado que el **Decreto 028 del 19 de marzo de 2020**, no satisface presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción– para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de efectuar un control material de legalidad del citado acto; lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala

2.4.1. De los estados de excepción

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

¹ Artículo 212.

² Artículo 213.

³ Artículo 215.

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

2.4.2. Del control inmediato de legalidad

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción⁴, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁵, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

*“**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de*

⁴ Constitución Política, artículo 152, literal e).

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

2.4.3. Caso en concreto

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 028 del 19 de marzo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SARDINATA**, Departamento Norte de Santander, “**POR EL CUAL SE DECRETA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE SARDINATA**”, el cual, si bien es un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, no se expidió en desarrollo de algún decreto legislativo del actual estado de emergencia –carencia de presupuesto objetivo–.

Según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por el Alcalde del **MUNICIPIO DE SARDINATA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en la Ley 1523 de 2012 (artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65 y 66), y considerando que en sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 18 de marzo de 2020, consignada en acta 003, se produjo el concepto favorable para decretar la calamidad pública, en la jurisdicción municipal, previo análisis del evento de la pandemia por la enfermedad de coronavirus COVID-19.

⁶ Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

Al observar la normativa base del acto en cuestión, no se advierte que invoque como soporte y fundamento el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el señor Presidente de la República, en el que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación.

Aunado a lo anterior, el Decreto objeto de análisis considera otro aspecto normativo, cual es el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, y que *“otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras”*.

También es de resaltar que el acto aludido, hace referencia a la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud sobre el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, y a la declaratoria de la existencia de una calamidad pública debido al coronavirus COVID-19, por parte de la Gobernación del Departamento Norte de Santander, mediante Decreto 0308 del 14 de marzo de 2020.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que el acto objeto de análisis, tiene como propósito principal, decretar la situación de calamidad pública en el **MUNICIPIO DE SARDINATA**, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus COVID-19, facultad que a su vez se encuentra fundada en la **Ley 1523 de 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”*, la cual preceptúa que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción (artículo 12), y que el Alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional, y como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción (artículo 14).

Del mismo modo, en relación a la situación de calamidad pública, dicha Ley, en sus artículos 4 y 5, la define así:

“[E]l 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 municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.”.

Esa regulación que hiciera el legislador tiene como teleología implementar el proceso social que nominó “*gestión del riesgo*”, a fin de formular, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar las políticas, estrategias, planes, programas, medidas y acciones **permanentes**, para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, elevándola a una **política de desarrollo de sostenibilidad, seguridad territorial** para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y comunidades en riesgo (artículo 1 ibidem).

El artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 faculta a los alcaldes y gobernadores para declarar, previo concepto favorable del Consejo Departamental Distrital o Municipal de Gestión de Riesgo, la situación de calamidad pública en sus respectivas jurisdicciones; y los artículos 58 y 59 *ejusdem*, en su orden, contemplan la situación de calamidad pública y establece los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública.

En ese orden, es claro que el **Decreto 028 del 19 de marzo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SARDINATA**, Departamento Norte de Santander, que tiene por objeto decretar la situación de calamidad pública, no fue expedido en desarrollo a la declaratoria de estado de excepción, esto es, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecha por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, o con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos en desarrollo de tal declaratoria, sino, se reitera, obedeció a la declaratoria de emergencia sanitaria y de normas que contienen regulaciones independientes a la declaratoria del estado de excepción como es la **Ley 1523 de 2012**, que prevé la situación legal de calamidad pública, en desarrollo de las facultades atribuidas al Alcalde como conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Prevención de Desastres en su territorio, quien debe velar por la protección de los bienes jurídicos de las personas tales como la vida, la integridad personal y la salud.

Así las cosas, por no cumplir una de las exigencias formales como lo es que haya sido proferido en desarrollo a los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el citado Decreto no es susceptible del control inmediato de legalidad referido en las normas up supra.

Lo anterior no significa que tal acto no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del medio de control precedente a la luz de lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el análisis material bajo el control inmediato de legalidad del **Decreto 028 del 19 de marzo de 2020**, emanado del **MUNICIPIO DE SARDINATA**, Departamento Norte de Santander, **“POR EL CUAL SE DECRETA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO**

DE SARDINATA”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión a la Alcaldía del **MUNICIPIO DE SARDINATA** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.


TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 17 de junio de 2020)



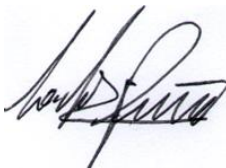
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-



MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

Radicado: 54001-23-33-000-2020-00259-00
Control Inmediato de Legalidad
Decreto 028 de 2020, Municipio de Sardinata



ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ
Magistrado