



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal Casanare, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00074-00 (Acumulado con el proceso 85001-2333-000-2020-00071)
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decretos 019 del 21 de marzo y 020 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Chámeza.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- SINTESIS ACTUACIÓN PROCESAL

1.- El proceso referenciado fue repartido al Despacho 2 del Tribunal Administrativo de Casanare, el cual mediante auto del 27 de marzo de 2020, decidió acumular demandas para estudio de legalidad de los procesos N° 85001-2333-000-2020-00074-00 y N° 85001-2333-000-2020-00071, referentes a los Decretos 019 del 21 de marzo y 020 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Chámeza

Dicho Despacho le dio el curso establecido en el artículo 185 del CPACA, hasta llevarlo a sentencia.

2.- Culminado el trámite mencionado, dicho despacho presentó proyecto de fallo, disponiendo en la parte pertinente de la parte resolutive lo siguiente:

“1° DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad y PRESCINDIR de pronunciamiento de fondo con relación a los Decretos 019 y 020 del 21 y 22 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde de Chámeza.”

3.- Sometido el proyecto a rotación a través de medios virtuales, primero, y luego analizado en Sala virtual de decisión llevada a cabo el 14 de mayo de 2020, fue derrotado básicamente por las siguientes razones:

3.1.- El principal deber de los jueces es decidir de fondo los asuntos sometidos a su conocimiento.

3.2.- De conformidad con el artículo 278 del C.G. del P., son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

3.3.- Acorde con los artículos 125, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el CIL respecto de los actos emitidos por las entidades territoriales es de única instancia.

3.4.- Si el acto enviado para CIL es improcedente, tal situación debe resolverse por el ponente a través de auto interlocutorio, al tenor de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, y no por la Sala porque la declaratoria de improcedencia no decide nada respecto del fondo del asunto.

3.5.- El CIL de competencia de los tribunales administrativos está sujeto a las siguientes condiciones:

- a) *que se trate de un acto emitido por las entidades territoriales*
- b) *que se trate de un acto de carácter general*
- c) *que sea proferido en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos u ordinarios y con la finalidad de contrarrestarla.*

3.6.- En el caso específico se cumplen la totalidad de requisitos indicados en el numeral precedente.

4.- Consecuencialmente, la Sala dispuso que el proceso pasara al magistrado que le sigue en turno en orden alfabético de apellidos, acorde con lo dispuesto en el Acuerdo 209 de 1997 emanado del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare para que elaborara nueva ponencia pero de mérito.

5.- El Despacho 2 remitió el proceso al Despacho 1 con auto del 14 de mayo de 2020. Por ende, se procede a emitir el fallo respectivo en los términos que se indican a continuación.

III.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetizan los Decretos 019 del 21 de marzo de 2020 y el Decreto 020 del 22 de marzo de 2020 (que modificó el primero), expedidos por el municipio de Chámeza, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

1. Invocó los artículos 2, 44 y 209 de la Constitución Política.

2.- Trajo a colación 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.

Precisó que la citada ley establece que la declaratoria de calamidad pública podrá ser decretada cuando 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, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Citó el artículo 12 y 14, que precisa que los 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 y que en su función de jefe de la administración local representa al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio.

Dicha norma en su artículo 27 y 37 dispone la creación de: i) los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente; ii) un plan de gestión del riesgo de desastres y; iii) una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales.

Por su parte el artículo 47 de la referida ley, dispone la constitución de un fondo de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito 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.

3.- El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, adoptó medidas preventivas, sanitarias de aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

4.- El Presidente de la República, mediante Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

B. Consideraciones fácticas

- El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Dicha entidad anunció que el brote de COVID-19, es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, que hay más de 114 países con casos de propagación y contagio. Sólo en Italia se registra 59.138 infectados y 5.476 muertes, lo cual muestra la necesidad urgente de tomar medidas de contención.

- La Secretaria de Salud del municipio de Yopal, anunció que dio positivo en el examen por coronavirus, lo cual demuestra la tendencia de la emergencia a extenderse a todos los municipios del país y particularmente a Chámeza.
- Luego de visita especial a los servicios de salud que operan en el municipio, se concluyó que no son suficientes los medios disponibles para atender la pandemia.
- El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, de conformidad con las competencias otorgadas por la Ley 1523 de 2012, en reunión extraordinaria del 20 de marzo de 2020, emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública, en virtud del principio de precaución, prevenir daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas como resultado de la materialización del riesgo en desastre y facilitar acciones que conduzcan a la superación de la emergencia, a fin de garantizar la vida en condiciones seguras, idóneas y dignas.

C.- Consideraciones valorativas

- La situación de extremo riesgo al que no vemos expuestos todos los Chamezanos, exige tomar medidas preventivas, de contención y de superación de la emergencia, a fin de garantizar la continuidad de los servicios, especialmente el servicio de salud. Que el aislamiento preventivo obligatorio puede generar el desabastecimiento de artículos de primera necesidad, los cuales deben ser garantizados para salvaguardar preferentemente la vida y la salud de los más vulnerables.
- Que por las mismas razones expuestas anteriormente se pueden generar alteraciones del orden público material, social, económico y ambiental, y afectación de la prestación de los servicios públicos esenciales.
- Que los medios ordinarios con que se cuenta resultan insuficientes para afrontar la calamidad y evitar el ingreso del COVID-19 y su propagación en el municipio, razón por la cual es necesario tener herramientas jurídicas, administrativas y económicas para contrarrestar la pandemia.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

Decreto 019 del 21 de marzo de 2020	Decreto 020 del 22 de marzo de 2020
<i>ARTÍCULO PRIMERO. - Declaratoria. Declarar la situación de calamidad pública por el riesgo derivado de la pandemia de COVID-19, con fin de facilitar todas las acciones administrativas necesarias para la atención inmediata de la emergencia.</i>	<i>ARTÍCULO PRIMERO. – Declaratoria. Declarar la situación de calamidad pública por el riesgo derivado de la pandemia de COVID-19, con fin de facilitar todas las acciones administrativas necesarias para la atención inmediata de la emergencia.</i>
<i>ARTICULO SEGUNDO. Plan Específico de Acción. Ordenar al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -CMGRD, la elaboración y coordinación del Plan de Acción Específico, para</i>	<i>ARTÍCULO SEGUNDO. Plan Específico de Acción. Ordenar al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres –CMGRD, la elaboración y coordinación del Plan de Acción</i>

<p><i>prevenir daños graves o irreversibles a la vida y a la salud de las personas como resultado de la materialización del riesgo de la enfermedad producida por el coronavirus COVID-19, y establecer y facilitar acciones que conduzcan a la atención y superación de la emergencia, a fin de garantizar la prestación de los servicios en condiciones seguras, idóneas y dignas.</i></p> <p><i>Parágrafo. El seguimiento y evaluación del Plan de Acción Especifico ordenado en el presente Artículo, estará a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social, quien remitirá los resultados de este a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.</i></p>	<p><i>Específico, para prevenir daños graves o irreversibles a la vida y a la salud de las personas como resultado de la materialización del riesgo de la enfermedad producida por el coronavirus COVID-19, establecer y facilitar acciones que conduzcan a la atención y superación de la emergencia, a fin de garantizar la prestación de los servicios en condiciones seguras, idóneas y dignas.</i></p> <p><i>Parágrafo. El seguimiento y evaluación del Plan de Acción Especifico ordenado en el presente Artículo, estará a cargo de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía de Chámeza, quien remitirá los resultados de este a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.</i></p>
<p><i>ARTICULO TERCERO. Aprobación del Plan de Acción - Una vez aprobado el Plan de Acción Especifico por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo será 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 fijaran las tareas respectivas en el documento.</i></p> <p><i>De conformidad con el Plan de Acción Especifico, se señalarán, en caso necesario según su naturaleza y competencia las entidades y organismos de orden Municipal que participarán en su ejecución, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada, lo cual se hará en aplicación a lo establecido en al Artículo 63 de la Ley 1523 de 2012.</i></p> <p><i>PARAGRAFO: Término.- El termino para la elaboración y aprobación del Plan Especifico de Acción no podrá exceder las veinticuatro (24) horas, a partir de la publicación del presente decreto.</i></p>	<p><i>ARTÍCULO TERCERO. Aprobación del Plan de Acción - Una vez aprobado el Plan de Acción Especifico por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo será 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 fijaran las tareas respectivas en el documento.</i></p> <p><i>De conformidad con el Plan de Acción Especifico, se señalarán, en caso necesario según su naturaleza y competencia las entidades y organismos de orden Municipal que participarán en su ejecución, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada, lo cual se hará en aplicación a lo establecido en al Artículo 63 de la Ley 1523 de 2012.</i></p> <p><i>PARAGRAFO: Término.- El término para la elaboración y aprobación del Plan Especifico de Acción no podrá exceder las setenta y dos (72) horas, a partir de la publicación del presente decreto.</i></p>
<p><i>ARTICULO CUARTO: En el Plan de Acción que apruebe el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se establecerán las demás acciones necesarias para prevenir, atender y superar la emergencia y sus consecuencias.</i></p> <p><i>PARAGRAFO: De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, realícense los traslados y movimientos presupuestales necesarios para superar la emergencia.</i></p>	<p><i>ARTÍCULO CUARTO: En el Plan de Acción que apruebe el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo se establecerán las demás acciones necesarias para prevenir, atender y superar la emergencia y sus consecuencias.</i></p> <p><i>PARAGRAFO: De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, los contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad pública, se</i></p>

<p><i>Los contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.</i></p>	<p><i>someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.</i></p>
<p><i>ARTÍCULO QUINTO: - El presente Decreto tendrá una vigencia de seis (6) meses a partir de su publicación y podrá prorrogarse hasta por seis (6) meses más previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.</i></p>	<p><i>ARTÍCULO QUINTO: - El presente Decreto tendrá una vigencia de seis (6) meses a partir de su publicación y podrá prorrogarse hasta por seis (6) meses más previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.</i></p>
<p><i>ARTÍCULO SEXTO: - El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</i></p>	<p><i>ARTÍCULO SEXTO: - El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</i></p>

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio y acorde con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 se dio oportunidad a los ciudadanos para que intervinieran e hicieran conocer al Tribunal su posición sobre el tema, a fin de considerarlo en el fallo. Sin embargo, no hubo intervención alguna como consta en el informe secretarial del 6 de mayo de 2020 (Ver en el expediente digital del proceso cargado en la página del Tribunal Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 022 del 30/03/2020 - consecutivo N° 14¹).

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público, dentro del término de traslado, radicó su concepto y en él solicitó declarar conforme a derecho y por lo tanto legales los decretos locales. Para ello señaló que (ver expediente digital, consecutivo N° 13:

- En la motivación de los decretos, se aludió expresamente a la situación de calamidad que vive el municipio con ocasión del COVID-19 y se hace referencia a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional.
- Confrontados los decretos municipales con el D.L. 417/2020 de 2020 y la Ley 1523/2012, se constata indudablemente que no existe infracción alguna de aquellos respecto de éstos, pues son justamente las normas en los que debe fundarse.
- Preciso que: i) el alcalde es competente para proferir dichos actos administrativos, en virtud de la atribución otorgada permanentemente por la Ley 1523/2012 (art. 57), sin que a la fecha haya sido despojado transitoriamente de

¹ https://etbcsl-my.sharepoint.com/personal/sectribadmncnare_cendoj_ramajudicial_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?originalPath=aHR0cHM6Ly9ldGJic2otbXkuc2hhcmVwb2ludC5jb20vOmY6L2cvcGVyc29uYWwvc2VidHJpYmFkbWNUYXJlX2NlbnRval9yYW1hanVkaWNpYWxfZ292X2NvL0VwQzVra2tGT3BSUG5PbXdTMXFYbU93QndoUHAzckpUSmFha1hHNXBxT2VIM0E%5FcnRpbWU9eE1OcVE5cjgxMGc&id=%2Fpersonal%2Fsectribadmncnare%5Fcendoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FTACAS%2FExpediente%2F2020%2FD002%2F2020%2D00074%2D00%20ACUM%2E%202020%2D00071

esa potestad por los recientes decretos legislativos; ii) la declaratoria de calamidad pública le entrega unas atribuciones y prerrogativas adicionales al ejecutivo municipal, de las cuales trata la propia Ley 1523/ 2012 que complementan las funciones ordinarias que en dicha materia le ha discernido el ordenamiento jurídico; y iii) del contenido de las motivaciones y partes resolutivas se advierte que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción mediante el D.L 417/2020, pues las decisiones plasmadas en el mismo tienen que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial. Así mismo, facilitan contar con herramientas expeditas de gestión, entre ellas la elaboración del Plan de Acción Específico para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada.

- Por último, sostuvo que los decretos municipales, respetan las formalidades propias de esta clase de actuaciones y existe proporcionalidad de las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia, ya que el diseño del Plan de Acción Específico constituye una medida necesaria, de buena y acertada gestión, que contribuye a moderar los efectos de la pandemia.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

1.- Los actos objeto de control que se sintetizaron en precedencia.

2.- Acta de Reunión No. 003 del 20/03/2020 - Consejo Municipal Extraordinario de Gestión del Riesgo, en la cual consta que hubo asistencia de 10 de los integrantes permanentes. Se socializó el Plan de Contingencia - Emergencia Sanitaria Covid-19 (anexo), hubo aprobación por unanimidad, quedando sujeto a ajustes y modificaciones de acuerdo con el comportamiento de la pandemia; además, se estableció que la Administración municipal debía decretar la calamidad pública por seis (6) meses, prorrogables, previas recomendaciones del CMGRD.

3.- Acta de Reunión No. 005 del 03/04/2020 - Consejo Municipal Extraordinario de Gestión del Riesgo, en la cual se evidencia que hubo participación virtual de 10 de los integrantes permanentes². Se socializó el Plan de Acción Específico del Covid-19 con los ajustes que le fueron realizados y fue aprobado. De otra parte, el secretario de Planeación y Obras Públicas, solicitó que le fuera allegada la información correspondiente para realizar el respectivo seguimiento y evaluación del PAE, ordenado en el Decreto 020 del 22/03/2020.

² Manifiestan que de manera virtual se reunió el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, mediante aplicación Hangouts Meet.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

“ARTICULO 214. *Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5. *El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.*

6. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*

ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

2.2.- El congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

El estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, lo reguló en sus capítulos IV (arts. 46 a 50) y V (arts. 51 a 58).

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que posteriormente se convirtió en la Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al examinar uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a. La declaratoria del estado de excepción no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b. Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del ius cogens, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir per se los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del

estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el Presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control, desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a 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, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del Presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República. Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por el alcalde de Chámeza Casanare en los actos administrativos indicados en la referencia, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el Presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, hará el control formal y material de los decretos en cita.

1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió los actos objeto de control es el municipio de Chámeza-Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

Por ende, el Tribunal tiene competencia para asumir el control de legalidad de ambos decretos.

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

2.2.- Analizados los actos objeto de control emitido por el alcalde de Chámeza - Casanare, específicamente su parte considerativa, se deduce claramente que se expidieron durante el estado de excepción, en desarrollo del mismo y con el fin de emitir medidas para prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en ese territorio y mitigar sus efectos.

2.3.- El agente del Ministerio Público precisó que: i) el alcalde es competente para proferir dichos actos administrativos, en virtud de la atribución otorgada permanentemente por la Ley 1523/2012 (art. 57), sin que a la fecha haya sido despojado transitoriamente de esa potestad por los recientes decretos legislativos; ii) la declaratoria de calamidad pública le entrega unas atribuciones y prerrogativas adicionales al ejecutivo municipal, de las cuales trata la propia Ley 1523/ 2012 que complementan las funciones ordinarias que en dicha materia le ha discernido el ordenamiento jurídico; y iii) del contenido de las motivaciones y partes resolutivas se advierte que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción mediante el D.L 417/2020, pues las decisiones plasmadas en el mismo tienen que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial.

2.4.- En consecuencia, dichos actos cumplen las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fueron expedidos por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde del municipio de Chámeza - Casanare.
- Se emitieron con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través de los Decretos 019 del 21 de marzo y el Decreto 020 del 22 de marzo de 2020, emitidos por el alcalde de Chámeza se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se tratan de actos administrativos que decretan medidas de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

- a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.
- b) Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece
 - a. el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
- c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a

elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

- d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.
- e) Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizaran los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.
- f) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.
- g) Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.
- h) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- i) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.
- j) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- k) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- l) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- m) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

3.3.- En cuanto al control material específico de los decretos en comento, debe señalarse lo siguiente:

3.3.1.- Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas de los actos examinados, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus - COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

Corolario de lo anterior es que, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de Chámeza adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

3.3.2.- Las medidas adoptadas por el alcalde de Chámeza en los decretos objeto de control de legalidad, no transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones.

Por el contrario, salvo lo que se indica en seguida, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los ciudadanos para su propia protección, las de sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

3.3.3.- Al revisarse los Decretos 019 del 21 de marzo y 020 del 22 de marzo de 2020, se establece que:

- a. Los artículos segundo, tercero e inciso primero del artículo cuarto se refieren al plan de acción creado para administrar de mejor manera la emergencia.
- b. Tales medidas, aunque estrictamente no encajan dentro de los actos generales de que tratan los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151-14 del CPACA, sí son conexas con aquellos, y por lo mismo hay lugar a su control de legalidad.
- c. Sin embargo, debe precisarse que el seguimiento y evaluación del Plan de Acción Específico dispuesto, le corresponde a toda la administración municipal

en cabeza de su alcalde, tal como se dispuso en el artículo tercero de los dos decretos, y los numerales 1 a 3 del artículo 315 de la Constitución, y no solamente a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía de Chámeza y a la Secretaria de Desarrollo Social.

- d. Por tal motivo, bajo ese entendido, se declarará la legalidad condicionada de los párrafos de los artículos segundos de ambos decretos.

3.3.4.-En la primera parte del párrafo del artículo cuarto del Decreto 019 del 21 de marzo de 2020, se estableció: *“De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, realícense los traslados y movimientos presupuestales necesarios para superar la emergencia”*.

La Ley 1523 del 2012, establece en su artículo 53 lo siguiente:

“Artículo 53. Apropiaciones presupuestales para la gestión del riesgo de desastres. Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres.

Artículo 54. Fondos Territoriales. Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito 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. Podrá 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 la gestión del riesgo.

Parágrafo. 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 el departamento, distrito o municipio”.

De otra parte, debe resaltarse que para la fecha de expedición del Decreto 019 del 21 de marzo de 2020, no se había emitido decreto alguno que autorizara movimientos presupuestales (461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 2 de abril de 2020).

Por lo tanto, hasta el 21 de marzo de 2020, fecha de expedición del Decreto 019, los traslados presupuestales debían realizarse siguiendo las pautas señaladas en el Decreto Orgánico de Presupuesto, y por lo mismo el alcalde no podía abrogarse la facultad de ordenar directamente los traslados presupuestales.

El hecho de que posteriormente a la expedición del Decreto 019 se hubieran emitido los Decretos 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 2 de abril de 2020, que autorizaron a los alcaldes a realizar esos traslados sin necesidad de intervención de los concejos municipales, no purga la ilegalidad.

No ocurre lo mismo con el párrafo del decreto local 020 , puesto que cuando empezó a regir, ya había entrado en vigencia el Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020, según D.O. 51.264 de esa fecha; en esas condiciones, ese párrafo es legal por cuanto ya no tenía la obligatoriedad de solicitar concepto favorable del Concejo municipal y de otra parte la Ley 1523 en su artículo 66 estableció el régimen de contratación especial como consecuencia de la declaratoria de calamidad pública.

En consecuencia, se declarará la ilegalidad del aparte *“De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, realícense los traslados y movimientos presupuestales necesarios para superar la emergencia”* contenido en el párrafo del artículo 4 del Decreto 019 del 21 de marzo de 2020.

3.3.4.- En cuanto al contenido de las demás medidas adoptadas, su motivación, necesidad y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

a. Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto controlado.

b. Esas medidas también resultan acordes con las normas señaladas en las consideraciones del decreto objeto de control, puesto como lo afirmó el agente del Ministerio Público, al confrontarse decretos municipales con el D.L. 417/2020 de 2020 y la Ley 1523/2012 , se constata indudablemente que no existe infracción alguna de aquellos respecto de éstos, pues son justamente las normas en los que debe fundarse.

c. Y son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa. En efecto:

- Se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y que fundamentan la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica.
- También son concordantes con los lineamientos que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.

3.3.5.- El agente del Ministerio Público precisó que los decretos que aquí se analizan, fueron expedidos por el municipio de Chámeza, respetan las formalidades propias de esta clase de actuaciones y existe proporcionalidad de las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada de los párrafos de los artículos segundos de los Decretos 019 del 21 de marzo y 020 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde del municipio de Chámeza, a través de los cuales se delega el control y seguimiento del plan de acción dispuesto, a la Secretaría de Planeación y

Obras y a la Secretaria de Desarrollo Social de esa municipalidad, por las razones indicadas en las consideraciones, y bajo el entendido de que el seguimiento y evaluación del Plan de Acción Específico dispuesto, le corresponde a toda la administración municipal en cabeza de su alcalde, tal como se dispuso en el artículo tercero de los dos decretos, y los numerales 1 a 3 del artículo 315 de la Constitución, y no solamente a las Secretarías mencionadas.

SEGUNDO: DECLARAR la ilegalidad del aparte “*De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, realícense los traslados y movimientos presupuestales necesarios para superar la emergencia*” contenido en el parágrafo del artículo 4 del Decreto 019 del 21 de marzo de 2020, acorde con lo expuesto en la motivación.

TERCERO: DECLARAR en los demás, ajustados a la ley los Decretos 019 del 22 de marzo y 020 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde de Chámeza, por las razones indicadas en las consideraciones.

CUARTO: ORDENAR notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual llevada a cabo el día 28 de mayo de 2020, acta No.)

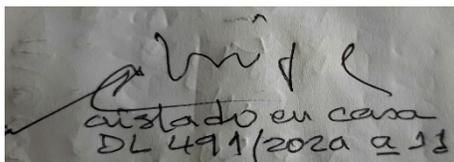
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO DE VOTO