



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00193 00
Acto administrativo: Decreto N° 029 del 19 de marzo de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de Piendamó (Cauca)
Medio de control: Control Inmediato de Juridicidad

SENTENCIA

I. Antecedentes

1.1. El acto objeto de revisión

El acto administrativo a revisar y cuyo texto se transcribe en su integridad, es el siguiente:

DECRETO 029

(19 DE MARZO DE 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL MUNICIPIO DE PIENDAMÓ - TUNÍA, CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL ALCALDE DE PIENDAMO-TUNIA, En uso de sus facultades constitucionales y legales en especial, las conferidas por el numeral 3 del artículo 315, artículos 8 y 49 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001 y

CONSIDERANDO QUE:

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

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

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

Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia” 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 para el efecto una serie de 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:

“(…)

ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(…)

- 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas pública o privadas.*
- 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
- 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

Que, en enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de enfermedad por un nuevo coronavirus en la provincia de Hubei (China). La OMS indicó que existe un alto riesgo de que la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) se propague a otros países del mundo.

La OMS y las autoridades de salud pública de todo el mundo están adoptando medidas para contener el brote de Coronavirus COVID-19. Sin embargo, no puede darse por sentado el

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00193-00
Acto administrativo: Decreto N° 029 del 19 de marzo de 2020, Piendamó
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

éxito a largo plazo. Todos los sectores de la sociedad, incluidas las empresas y los empleadores, deben asumir sus responsabilidades se queremos detener la propagación de la enfermedad.

Que el Gobierno Nacional Colombiano (sic) mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de los corrientes, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID-19, con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, con el fin que de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

A partir de la Ley 1523 de 2012, en sus artículos 27, 28, y 29 se prevé la creación de los consejos municipales de gestión del riesgo como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento frente a la necesidad de prevención, mitigación, manejo y reducción de los riesgos y desastres.

Que, conforme a la disposición normativa anterior, en el Municipio de Piendamó – Cauca existe el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres integrado por:

1. El Alcalde Municipal
2. Secretario de Gobierno
3. Director local de Salud
4. Secretario de Planeación e infraestructura
5. El director de la dependencia de gestión del riesgo.
6. Los gerentes de las Empresas Municipales de Servicios Públicos de Piendamó y acueducto Regional Piedamó – Morales.
7. Director del Instituto Municipal de Deportes
8. Delegado de la Corporación Autónoma Regional del Cauca
9. Secretario de Desarrollo Agropecuario, Ambiental y Económico
10. Secretaria de tránsito y transporte
11. Delegado de la defensa (sic) civil (sic) colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
12. Delegado de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
13. El delegado de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.
14. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.
15. Presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal.

Que de acuerdo al acta No 001 de sesión del Consejo Municipal del Gestión del Riesgo de municipio de Piendamó realizada el día 19 de marzo de 2020 se debatió y analizó la situación que se viene presentando en el municipio por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, particularmente lo consagrado en su numeral séptimo, el Consejo emitió concepto favorable atendiendo la inminencia de calamidad pública que puede generarse.

En igual sentido se coordinaron acciones y estrategias necesarias entre las distintas instituciones involucradas como sector salud, bomberos, servicios públicos, administración municipal, entre otros con el fin de mantener el orden, la seguridad y sanidad en la población del municipio.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00193-00
Acto administrativo: Decreto N° 029 del 19 de marzo de 2020, Piendamó
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

ARTÍCULO 1. Decretar la situación de Calamidad Pública en el municipio de Piendamó, Cauca hasta por el término de seis (6) meses, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente Decreto.

ARTÍCULO 2. De conformidad con el artículo 4 del Decreto No. 00055 del 2012 en concordancia con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Plan de Acción Específico será elaborado y coordinado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastres con las orientaciones fijadas en el presente acto administrativo, el seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaría de Planeación e Infraestructura.

PARÁGRAFO 1°. El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres deberá remitir los resultados y la evaluación al Consejo Departamental para la Gestión de Riesgos de Desastres y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO 3. Una vez aprobado el Plan de Acción Específico por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, 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.

ARTÍCULO 4. La actividad contractual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el capítulo VII Régimen especial para situaciones de desastres y calamidad pública, de la Ley 1523 de 2012, en concordancia con el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

La gestión contractual de bienes y servicios que no haya quedado contemplada en el presente Decreto, estará sujeta a las disposiciones que se aprueben en los planes de inversión del Plan de Acción Específico, previo informes técnicos y soportes que justifiquen la contratación, para atender las posibles contingencias ocasionadas por la epidemia del COVID-19 que puedan generarse con posterioridad al presente acto y mientras dure su vigencia.

ARTÍCULO 5: El control fiscal será ejercido por la Contraloría General del Cauca de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, a efectos de lo cual, se requiere que todas las dependencias y Secretarías (sic) articuladas en el manejo y atención de la situación de calamidad pública, remitan la totalidad de la información y los soportes a que haya lugar, ante la Secretaría de Gobierno Municipal – Oficina de Contratación, a fin de que se pueda proceder con lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, con la inmediatez que la misma demanda.

ARTÍCULO 6: De recibirse donaciones con ocasión de la situación de calamidad pública por la pandemia del COVID-19, la administración de las mismas se efectuará a través de la Alcaldía de Piendamó – Cauca, y su destinación de acuerdo a las prioridades que se definan en el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO 7: Hace parte integral del presente Decreto, el acta de sesión No. 001 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de fecha 19 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 8: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

VICTOR HUGO FRANCO MUÑOZ
ALCALDE MUNICIPAL DE PIENDAMÓ

1.2. Actuación procesal

Por auto del 3 de abril de 2020, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, tanto en el Portal Web de la Corporación como en la del municipio. Las notificaciones se surtieron de manera electrónica, el 13 de abril.

El municipio de Piendamó, cuando remitió el acto objeto de revisión, allegó copia del acta del Comité Municipal de Gestión del Riesgo llevada a cabo el 19 de marzo de 2020, que cual emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública en ese ente territorial. Así mismo, allegó copia del Plan de Acción Específico 2020, para la calamidad ocasionada por el Covid-19.

Los ciudadanos no intervinieron dentro del término dispuesto para ello.

1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, solicita se declare ajustado a Derecho el decreto objeto de revisión, por cuanto guarda coherencia y relación con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia económica, pues si bien no tiene sustento en el Decreto Legislativo 417 del 2020 las medidas en él contenidas obedecen a la necesidad inminente de conjurar la crisis ocasionada por el COVID-19 y dotarse de herramientas jurídicas para proteger y garantizar los derechos y bienes jurídicos de las personas afectadas.

Además, indicó que en el decreto no se limitan derechos y garantías fundamentales, pues se acudió a declarar la calamidad pública para tener las herramientas necesarias para conjurar la crisis.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. La competencia

El Tribunal es competente para conocer en única instancia el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.2. Marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de juridicidad

La Carta Política de 1991 establece tres estados de excepción: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social, ecológica o grave calamidad pública. Cuando en nuestro país se presentan estas situaciones que salen del rumbo ordinario, el ejecutivo está facultado para adoptar medidas que sirvan para conjurar las crisis y se pueda volver a la normalidad.

Sin embargo, la misma Constitución prevé un mecanismo para frenar los posibles abusos en que pueda incurrir el Gobierno Nacional, en el ejercicio esas facultades discrecionales adoptadas en esos periodos “excepcionales”. Eso es el control inmediato de juridicidad, el medio por el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo busca salvaguardar la vigencia del Estado Social de Derecho.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00193-00
Acto administrativo: Decreto N° 029 del 19 de marzo de 2020, Piendamó
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Este se activa una vez proferido por parte del Gobierno Nacional, el decreto de cualquiera de los estados de excepción arriba mencionados y como se dijo anteriormente, su objetivo primordial es vigilar esos poderes discrecionales de los que se inviste el ejecutivo, para que a través de los actos administrativos que se expiden durante su vigencia, no trasgredan la supremacía de la Constitución y tampoco limiten sin proporción los derechos fundamentales y muy especialmente, aquellos que ni siquiera en dichas situaciones de anormalidad, pueden sufrir limitación alguna como la vida, la dignidad humana, la salud, debido proceso, etc. En el caso de los decretos del orden nacional, será el Consejo de Estado el competente para conocerlos y la Corte Constitucional como protectora de la Carta Magna, se ocupará del examen de constitucionalidad de la medida adoptada.

Se encuentra contemplado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994- y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Este mecanismo es automático, autónomo e integral, correspondiéndole a esta Corporación analizar la finalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el marco de su vigencia, pero especialmente frente aquellos actos expedidos por las autoridades del orden **departamental y municipal**.

Frente al Control Inmediato de Juridicidad, la doctrina especializada¹ ha indicado lo siguiente:

“2355. El control inmediato de legalidad constituye un mecanismo de revisión automático e integral de los actos administrativos ligados a los estados de excepción que, por lo mismo, no exige demanda de parte para su activación, toda vez que desde la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², lo dota de esa peculiar connotación. Conforme a lo dispuesto en la actual normativa procesal se tienen los siguientes rasgos característicos : i) opera sobre las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa en desarrollo de decretos legislativos durante estados de excepción; ii) el conocimiento de esos asuntos se determina por razón de la autoridad que expidió la medida así: a) Tribunales administrativos cuando se trate de actos dictados por autoridades departamentales o municipales, a tenor del numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, y b) Consejo de Estado, tratándose de autoridades nacionales; iii) las autoridades deben remitir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el acto al juez competente y, en caso de no ser así, el juez aprehenderá de oficio su conocimiento.

2356. La revisión del juez administrativo versa, en esencia, sobre aspectos formales (competencia de la autoridad y observancia de las formas propias para la expedición del acto) y sustanciales o de fondo (conexidad entre la parte motiva y resolutive del acto revisado y los motivos que condujeron a la declaratoria del estado de excepción y proporcionalidad de las medidas adoptadas) , garantizando así una revisión integral del acto en orden a proteger la juridicidad del ordenamiento en circunstancias de excepción.”

¹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, 2017.

² Ley 1437 de 2011. “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 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.

Respecto a las características de este mecanismo, el Consejo de Estado³ las ha sintetizado así:

“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política 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.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala⁴ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*a) **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

*b) **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*c) **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*

*d) Es **integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, 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*

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena⁵ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta

³ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁴ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁵ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

*d) La sentencia que decide el control de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa**. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁶:*

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.” (Negrillas deliberadas)

Ahora, en cuanto al análisis que se debe abordar por parte de la Sala Plena al momento de realizar el estudio de juridicidad del acto sometido a control, conforme a las pautas fijadas por la jurisprudencia constitucional, esta Corporación tiene el deber de revisar:

- a) Requisitos de **forma** en la expedición del acto: Competencia⁷, temporalidad⁸ y motivación⁹
- b) Requisitos de fondo: conexidad material¹⁰, de finalidad¹¹, de motivación suficiente, de necesidad¹², de incompatibilidad, de proporcionalidad¹³.

Frente a estos últimos, la Corte Constitucional en Sentencia C-722 de 2015, al realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1802 de 2015, hizo referencia a lo que implicaba cada uno de los juicios que se adelantaban por parte de ese Alto Tribunal al mirar tales requisitos:

“12. Este tribunal ha desarrollado una metodología para juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en vigencia de un estado de emergencia económica, social y ecológica¹⁴. Esta metodología incluye los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de necesidad, de incompatibilidad, de proporcionalidad.

*13. **El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción. Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de*

⁶ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷ Artículo 215 Constitucional en concordancia con el art. 46 de la Ley 137 de 1994, para este específico caso

⁸ ídem

⁹ Artículo 8 Ley 137 de 1994

¹⁰ Artículo 215 C. P, art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

¹¹ Artículo 10 ídem

¹² Artículo 11 ídem

¹³ Artículo 13 ídem

¹⁴ Cfr. Sentencias C-233 de 2011, C-226, C-225 y C-224 de 2009, C-149 de 2003, C-1024, C-947, C-940, C-939 de 2002, C-876 y C-802 de 2002, C-136 de 1996, C-179 de 1994 y C-004 de 1992

manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).

14. El juicio de finalidad, que se basa en el artículo 10 de la LEEE, busca determinar si cada una de las medidas adoptadas en el decreto legislativo está “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

15. El juicio de motivación suficiente, que se afina en el artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se valora “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y si se da cuenta de razones suficientes para justificarlas.

16. El juicio de necesidad, que está previsto en el artículo 11 de la LEEE, busca verificar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio implica analizar tanto la necesidad fáctica como la necesidad jurídica. La primera implica que, en el plano de los hechos, la medida se requiera para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. La segunda, también denominada juicio de subsidiariedad, comporta que, en el plano de las normas, no se regulen situaciones similares o que, de hacerlo, la regulación no sea idónea para hacer frente a la crisis¹⁵.

17. El juicio de incompatibilidad, que está regulado en el artículo 12 de la LEEE, busca cotejar, en caso de que se hubiere suspendido la vigencia de normas jurídicas, que el decreto legislativo haya dado cuenta de las razones por las cuales tales normas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

18. El juicio de proporcionalidad, que está establecido en el artículo 13 de la LEEE, busca examinar (i) si las medidas son proporcionales a la gravedad de los hechos que pretenden conjurar y (ii) si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.” (negritas fuera de texto)

Una vez establecidos los parámetros que servirán de derrotero a este Tribunal conforme a la ley y a la jurisprudencia, se procederá a efectuar el estudio del caso concreto.

2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 029 del 19 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE PIENDAMÓ-TUNÍA, CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el alcalde de Piendamó, Cauca.

2.3.1. Requisitos de forma

Competencia: El Decreto fue expedido por el alcalde de Piendamó en ejercicio de función administrativa, por lo que este requisito se encuentra satisfecho, ya que él es el competente para emitir este tipo de actos.

Temporalidad: El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días y como quiera que el acto objeto de revisión fue expedido el 19 de

¹⁵ Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

marzo del cursante, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad.

Motivación: El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en los artículos 2, 49 y 209 constitucionales; también encuentra justificación en la Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016 y Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por lo que también se verifica su acatamiento.

Conforme con lo anterior, el análisis de los requisitos meramente formales se encuentra superado a satisfacción.

2.3.2. Requisitos de fondo

Juicio de conexidad material: Como se indicó, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia, luego que, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declarara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y en dicho decreto señaló que la OMS declaró el brote de enfermedad causada por el coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se trasmite y la mortalidad del mismo, lo que exige acciones coordinadas por parte de los estados.

En el caso del municipio de Piendamó, luego de la sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo llevada a cabo el 19 de marzo de 2020, se decretó la calamidad pública en ese ente territorial por espacio de seis (6) meses y se implementó un Plan Específico de Acción para el COVID-19, según se desprende de los antecedentes remitidos.

Si bien no tiene fundamento directo, literal, en el Decreto 417 de 2020, como también lo advirtió el Ministerio Público, el texto mismo atiende los preceptos normativos para la preservación y conservación de la salubridad pública, las funciones del primer mandatario local en cuanto a gestión del riesgo y preservación de la salud, que contempla el ordenamiento jurídico colombiano y las orienta en su integridad, para generar acciones tendientes a prevenir, manejar, controlar y proporcionar una respuesta efectiva a la crisis que genera la pandemia por COVID-19 y están directamente relacionadas con la misma.

En el acto municipal cuyo control se realiza se hace una referencia histórica indicando que se expresó desde China del conocimiento que se tuvo allá de una enfermedad desconocida, causada por un virus no reportado antes; ello el día último del año anterior. Que ello fue objeto de observación con alarma por la Organización Mundial de la Salud.

Que una vez se detecta la llegada a Colombia de tal patología se han tomado medidas normativas por parte de las autoridades nacionales para disminuir los efectos sobre la población, entre ellas la declaratoria de emergencia sanitaria.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00193-00
Acto administrativo: Decreto Nº 029 del 19 de marzo de 2020, Piendamó
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Valga la pena precisar al ente territorial que los decretos legislativos (tanto el que declara la emergencia como los que adoptan las demás decisiones dentro de ese marco), tienen la fuerza suficiente (porque son en esencia “leyes”) para que en los actos administrativos que se expidan en su desarrollo se establezcan las acciones pertinentes para conjurar el riesgo o mitigar las consecuencias de la emergencia.

Precisamente esa “norma superior” expedida por el Gobierno Nacional, los habilita para que puedan tomar esas determinaciones urgentes, impostergables e inmediatas, que en el resorte ordinario tendrían que superar diferentes trámites al interior de las entidades, para que puedan cumplir con los fines del Estado contemplados en el artículo 2 constitucional. Eventualmente, se podrían tomar decisiones limitantes de derechos y libertades, que precisarían el control inmediato por organismos del Estado, dentro de sus facultades, para evitar consecuencias indebidas.

En el caso de Piendamó, al declarar la calamidad pública en esa jurisdicción estaba en sintonía con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el cual señalaba dentro de sus objetivos con las medidas adoptadas, lo siguiente:

“Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”

El Decreto 417 de 2020 había dispuesto: *Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

Siendo ello así, el contenido del presente acto emanado del municipio de Piendamó guarda relación directa con la situación mundial y nacional que se atraviesa, y que es de notorio conocimiento.

Las normas nacionales emitidas y referidas en el decreto municipal y que no pueden ser desconocidas, guardan sintonía con la declaratoria de calamidad aquí estudiada; todo se ha realizado bajo el contexto de aminorar los efectos del novísimo virus.

Por tanto, a juicio de esta Corporación culmina a satisfacción el juicio de conexidad material.

Juicio de finalidad: Advierte la Sala Plena de esta Corporación, que el municipio de Piendamó a través de las medidas adoptadas en el Decreto 029 del 19 de marzo de 2020, pretende dotar al ente territorial de herramientas jurídicas para implementar acciones de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia ocasionada en el territorio nacional por el COVID – 19.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00193-00
Acto administrativo: Decreto N° 029 del 19 de marzo de 2020, Piendamó
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

El ente territorial reconoce que la magnitud de la pandemia, sobrepasa su capacidad de respuesta y por ello, busca mecanismos legales que la fortalezcan a nivel administrativo y financiero, adicionalmente busca tratar en la medida de lo posible detener la propagación de la enfermedad y por ello, diseñó un Plan de Acción Específico conforme a la Ley 1523 de 2012, con el único propósito de evitar la propagación de esa estructura entre los habitantes del municipio.

La posible aplicación del invocado artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, se ha de realizar en el preciso contexto que tal norma indica:

Artículo 80. Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

Corresponde a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y legalización de los mismos deban darse, de conformidad con el reglamento que para tal fin expida el Ejecutivo.

Para la Sala, tales medidas cumplen con el objetivo propuesto y, por tanto, también se supera el juicio de finalidad.

Juicio de motivación suficiente: En este caso, corresponde a la Corporación en pleno, analizar si con las determinaciones contenidas en el Decreto 029 del 19 de marzo de 2020, se limitan derechos intangibles y si existen motivaciones suficientes para ello. Sin embargo, revisado en su integridad el articulado del acto aquí estudiado, se advierte que no existe limitación al núcleo esencial de derecho fundamental alguno.

Por el contrario, como primera autoridad del municipio y en ejercicio de ella, cumple con el deber de proteger la vida, integridad y el ejercicio de los derechos y libertades de los pobladores de Piendamó, cuando a través de un instrumento legal como es el decreto de la calamidad pública, actúa estrictamente para la defensa de la vida y la salud de los habitantes y así lo ha entendido esta Corporación.

Para la Corporación, no pasa desapercibido que el acto objeto de revisión no tiene sustento textual, literal, en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020; pero tampoco puede desconocer es que la motivación es la misma, una pandemia que hace vulnerable a la población nacional, mundial, y un ejecutivo que acude a las herramientas previstas en el ordenamiento jurídico colombiano para este caso notorio y excepcional, para buscar cómo proteger y salvaguardar a los habitantes para que puedan ejercer sus derechos y la declaratoria de calamidad pública y lo que ella conlleva son un claro ejemplo de concordancia, armonía institucional.

El acto revisado frente al juicio de motivación suficiente cumple a cabalidad, pues justifica con suficiencia las medidas que se adoptaron dentro del marco de sus competencias para prevenir y controlar el contagio del mortal virus sin limitar en su esencia *ius fundamentales* para su aplicación.

Juicio de necesidad: Como se indicó, se debe analizar desde dos aristas: la necesidad fáctica o de hecho y la necesidad jurídica.

Frente a la necesidad fáctica, se itera, el acto revisado obedece a la insuficiencia de conocimientos científicos y médicos idóneos, eficaces para evitar que el virus se propague y afecte a la población que podría tener mayor riesgo y aquellos que resulten afectados.

Ahora frente a la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente que adoptar un plan de acción específico para la prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el manejo del COVID-19 en el marco de la Ley 1523 de 2012, resulta ser adecuado y pertinente para prevenir o frenar la expansión del COVID-19, constituyendo una medida jurídica para la defensa de los derechos fundamentales a la vida, la salud y la integridad física de los residentes en el municipio de Piendamó. Con estas normas se facilita la operatividad requerida en estos momentos por parte de la Administración municipal.

Se hacía necesario emitir una norma que, dirigida de manera precisa a los habitantes del ente territorial, delimitara las condiciones que fueron establecidas en normas superiores, en este espacio nacional. De esta manera saber cuál es la conducta exigida de cada persona natural, jurídica y de las autoridades, con sus pertinentes consecuencias.

Además, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público y se indicó por esta Corporación en el acápite anterior, en el decreto bajo estudio no hay afectación o limitación alguna a derechos intangibles como la dignidad humana, la libertad de conciencia; el principio de legalidad y el debido proceso, entre otros y por el contrario, se advierte la protección y salvaguarda de los derechos de la población en general y se prevén medidas para proteger a la población vulnerable y en condición de extrema pobreza que reside en esa localidad del sur del departamento.

Es así que el decreto objeto de control también supera este juicio.

Juicio de incompatibilidad: A pesar de que no hay una referencia expresa a normas constitucionales afectadas, es preciso emitir el precepto que menoscabe la posibilidad de libre de locomoción, circulación e interacción.

Juicio de proporcionalidad: Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad y en esa medida, advierte que las determinaciones adoptadas por el alcalde del ente territorial, atienden a las necesidades de implementar acciones preventivas eficaces para evitar la propagación del virus, esto, debido a que por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no se han encontrado otras aún más certeras para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas.

Por ello, al decretar la calamidad pública y adoptar el Plan Específico de Acción diseñado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y que deberá ser evaluado por la Secretaría de Planeación e Infraestructura de ese ente territorial, el cual deberá ser ejecutado por todas las entidades públicas y privadas de Piendamó, esto es, desarrollando las actividades relacionadas con acciones de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia sanitaria del Coronavirus — COVID19., tales medidas resultan imprescindibles para proteger la vida de los habitantes de ese municipio.

Por último, esta Corporación debe manifestar que aunque el acto estudiado no fue expedido para desarrollar el decreto legislativo de manera directa, fuerza precisar que son pasibles de control judicial por la vía del **control inmediato de juridicidad**, porque las decisiones allí adoptadas tienen como finalidad proveerse de instrumentos para conjurar la crisis generada por esta situación anormal, debiendo la función administrativa ser vigilada para evitar desmanes en la utilización de dichas herramientas y que puedan poner en jaque el ejercicio de los derechos fundamentales.

Luego del estudio pormenorizado que se ha efectuado, la Sala Plena concluye, que el Decreto 029 del 19 de marzo de 2020, se debe declarar ajustado y de conformidad, se procederá.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO a la Constitución y a la ley, el Decreto 029 del 19 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Piendamó, Cauca, por lo anotado.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al alcalde del municipio de Piendamó y a la señora representante del Ministerio Público.

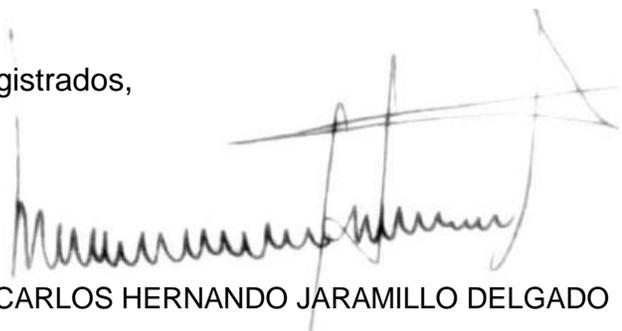
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Los Magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO

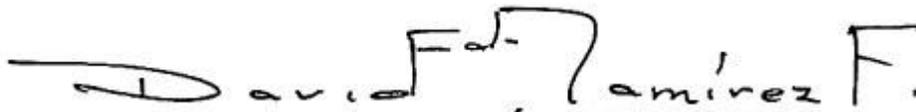
Expediente: 19001-23-33-004-2020-00193-00
Acto administrativo: Decreto N° 029 del 19 de marzo de 2020, Piendamó
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO