



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

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

Magistrado Ponente: **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

Expediente: **19001 23 33 005 2020 00226 00**

Entidad: **BOLÍVAR - CAUCA**

Acto: **DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020** *“Por el cual se establecen protocolos y acciones preventivas en el municipio de Bolívar – Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID 19”*

Medio de control: **Control inmediato de legalidad**

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994¹ y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Bolívar - Cauca, *“Por el cual se establecen protocolos y acciones preventivas en el municipio de Bolívar – Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID 19”*.

II. ANTECEDENTES

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*. En la mencionada Resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

El alcalde del municipio de Bolívar-Cauca, expidió el Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 *“Por el cual se establecen protocolos y acciones preventivas en el municipio de Bolívar – Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID 19”*.

Posteriormente, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y en ejercicio de las facultades

¹ **“Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00226 00
Entidad: BOLÍVAR - CAUCA
Acto: DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de LEEE, declaró o estableció el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de 30 días», con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

“...Que una de las principales medidas, recomendadas per la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos...

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.”

El 13 de abril de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

Mediante proveído del 16 de abril de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el *link* de “avisos a las comunidades” tanto de la Secretaría como del Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

2.1. El texto de la norma a revisarse

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020:

“EL ALCALDE MUNICIPAL DE BOLIVAR CAUCA, 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

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00226 00
Entidad: BOLÍVAR - CAUCA
Acto: DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

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 públicas 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.

(...)

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, ante la declaratoria del coronavirus (Covid-19) por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la expedición de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de los corrientes del Ministerio de Salud y la protección social que 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 de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

Que mediante circular externa No. 0018 del 10 de marzo de 2020 suscrita por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de salud y protección social y el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, por medio de la cual establece una serie de acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias dirigida a las organizaciones y entidades del sector público y privado entre otras.

Que la Alcaldía del Municipio de Bolívar Cauca, como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus COVID-19 que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos y acciones preventivas para los fines ya citados.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Bolívar,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. – DEJAR SIN EFECTO los permisos otorgados por la Secretaría de Gobierno, Participación y convivencia ciudadana de Bolívar - Cauca, y suspender la expedición de los mismos, para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, con aglomeraciones que tengan un aforo superior a cien (100) personas.

ARTÍCULO SEGUNDO. – SUSPENDER hasta nueva orden, la realización de los eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, comerciales y similares entre otros, en lugares cerrados y abiertos, y con aglomeraciones que tengan un aforo superior a cien (100) personas, en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.

ARTÍCULO TERCERO. – CONMINAR a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de establecimientos abiertos al público, así como a las autoridades administrativas, cívicas, religiosas, educativas y culturales que congreguen o reúnan público en cantidades inferiores a cien (100) personas, para que establezcan y/ o adopten los protocolos

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00226 00
Entidad: BOLÍVAR - CAUCA
Acto: DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

de autocuidado, prevención y control sanitario que desde la Secretaría de Salud Municipal se establecerán para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO CUARTO. - Para efectos de autorizar eventos de todo tipo en recintos abiertos y cerrados con aforo de máximo CIEN (100) personas, se deberá presentar solicitud formal ante la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria de Bolívar con quince (15) días de anticipación, instancia que someterá esta solicitud al proceso de evaluación interno sobre la viabilidad de los mismos.

PARÁGRAFO. - Créase al interior de la Administración Municipal bajo la dirección de la Secretaría de Gobierno, Participación y convivencia ciudadana con acompañamiento de las autoridades competentes, una Mesa de eventos ampliada, instancia que evaluará los riesgos para la transmisibilidad del Coronavirus COVID-19 y determinará si es viable o no la autorización del mismo.

ARTÍCULO QUINTO. – CONMINAR a los habitantes del Municipio de Bolívar Cauca adoptar las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19:

- Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.
- Tomar agua (hidratarse).
- Evitar toser y estornudar en público. Sin embargo, cuando suceda hacer esto sobre el brazo o elemento desechable.
- Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
- Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- Usar tapabocas cuando se presenten sintomatologías de enfermedades respiratorias y quedarse en casa.
- Evitar contacto con personas enfermas de gripa.
- Limpiar y desinfectar los objetos y las superficies de contacto frecuente.
- Desechar en un sitio seguro los tapabocas y demás elementos de protección personal utilizados.
- Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.

ARTÍCULO SEXTO. – Conminar a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas para que adopten medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID-19.

ARTÍCULO SEPTIMO. – Requerir a las autoridades policiales y administrativas con funciones de control, inspección y vigilancia, para que en el marco de sus funciones y de conformidad al presente Decreto, establezcan las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas.

ARTÍCULO OCTAVO. – Establézcase en el municipio de Bolívar Cauca, a partir de la fecha y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un Puesto de Mando Unificado en cabeza de la Secretaría de Salud Municipal y las demás autoridades que ésta determine, a fin de adoptar las acciones necesarias para atender cada una de las etapas de esta emergencia.

ARTÍCULO NOVENO. – El no acatamiento de las medidas establecidas en el presente decreto, las determinadas por el Gobierno Nacional, Departamental y por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, serán objeto de sanciones previstas en estas mismas normas, sin detrimento de las demás sanciones de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.

ARTÍCULO DÉCIMO. – El presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta por el término de dos (02) meses o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.”

2.2. Intervenciones

2.2.1. La entidad que expidió el Decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto.

2.2.2. No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

2.2.3. El concepto del Ministerio Público

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, consideró que el Decreto No. 04 del 14 de marzo de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Bolívar – Cauca no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por el contrario, promueve la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia por cuenta del COVID-19.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La Competencia

El Tribunal es competente para decidir en **ÚNICA INSTANCIA** sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.², en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Comoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

3.3. El Estado de Emergencia

Para los efectos del sub judice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

“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.

² “Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción (sic) y como desarrollo de los Decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)”.

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 cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, 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 ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del «decreto declarativo», que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados

«decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones. lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.³

3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

3.4.1. Control político

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «estado de emergencia», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará 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 su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que 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 la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «decretos declarativos», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

3.4.2. Control constitucional

El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que *"el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento"*. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que *"a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución"*. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que *"la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción (sic) de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen"*.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los *«decretos legislativos»* que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un *«estado de emergencia»*. Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los *«decretos legislativos»* que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los *«decretos declaratorios»*, que son los que declaran la situación de emergencia.⁴

3.4.3. Control de legalidad

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 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 (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición"*. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: *"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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), 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"*.

⁴ A partir de entonces esta sería la línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00226 00
Entidad: BOLÍVAR - CAUCA
Acto: DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, *“las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)”*; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los *“decretos legislativos”* durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar *“las medidas de carácter general que sean dictadas”* por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

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), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

El Consejo de Estado⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlos.

4. 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 y con el propio decreto legislativo, la

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

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 (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁶ ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo 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, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, 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 es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

3.6.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

⁶ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judice.

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Bolívar, o si, por el contrario, esta Corporación debe abstenerse de ello.

3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general

Revisada la parte resolutive del Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Bolívar, se comprueba que se dispusieron medidas tendientes al distanciamiento social, consistentes en i) la revocatoria y suspensión en la expedición de permisos para llevar a cabo eventos de diferente naturaleza, así como la realización de los mismos cuando estos tuvieran un aforo superior a 100 personas, ii) la conminación a los organizadores de eventos, para que se abstengan de realizarlos cuando puedan reunir más de 100 personas iii) las restricciones para solicitar permisos para eventos con aforo máximo de 100 personas, iv) la creación de una mesa de eventos ampliada, para evaluar los riesgos para la transmisibilidad del Covid 19, v) las medidas para la prevención del contagio para los residentes del municipio, vi) la conminación a las empresas de transporte público, entidades financieras y entidades públicas y privadas, para que adopten las medidas sanitarias de prevención de la propagación del Covid 19, vii) el requerimiento a las autoridades de policía y administrativas con funciones de control, inspección y vigilancia, para que establezcan las medidas necesarias para la verificación y el cumplimiento de las medidas, viii) el establecimiento de un puesto de mando unificado y ix) las sanciones que acarrearía el incumplimiento de lo anterior.

Lo descrito, a partir de las previsiones contenidas en los artículos 2, 8, 49, 209 y 315 numeral 3 Superiores, de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, la Resolución No. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social y la circular externa No. 0018 del 10 de marzo de 2020 suscrita por los ministros de Trabajo y de Salud y Protección social.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 del Municipio de Bolívar, son de carácter general y *erga omnes*, pues cobijan sin distingo a la generalidad de los ciudadanos de la localidad, y propenden por la elaboración de acciones para la mitigación de la calamidad pública derivada de la emergencia sanitaria. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

3.7.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de “*función administrativa*” elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, “*función administrativa*” es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020, señala en su encabezado que el

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00226 00
Entidad: BOLÍVAR - CAUCA
Acto: DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Bolívar, en ejercicio de sus funciones constitucionales previstas en el artículo 315 superior⁷, entre otras, es decir, que dicha autoridad pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden territorial, y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Se colige de lo expuesto, que el alcalde municipal de Bolívar en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 024 de 2020, en la medida que su expedición se efectúa con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

3.7.3. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 del alcalde municipal de Bolívar, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido decreto se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: **(i)** Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; **(ii)** Ley 715 de 2001, por la cual “se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”; **(iii)** Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; **(iv)** Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19 (Coronavirus) y **(v)** finalmente, la Circular No. 0018 del 10 de marzo de 2020, suscrita por los Ministros de Trabajo y de Salud y de la Protección Social, contentiva de las “acciones de contención ante el Covid-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Corolario de lo anterior, se advierte que el decreto en mención, proferido por alcalde del municipio de Bolívar (Cauca) no tuvo su génesis en el desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, prevista en el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 del presidente de la República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno en torno a tal declaratoria, en el entendido que fue expedido días antes, el 14 de marzo ogaño.

⁷ Señala las atribuciones que se confieren a los alcaldes

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00226 00
Entidad: BOLÍVAR - CAUCA
Acto: DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

En igual orden de ideas, se previene que si bien uno de los fundamentos normativos del decreto bajo análisis, tiene relación con la pandemia originada por el Covid-19, esto es la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, se tiene que el contenido de dicha Resolución insta a las autoridades administrativas de todo orden a realizar actividades tendientes a mitigar la emergencia sanitaria conforme los planes de contingencia que establezca dicha cartera del orden nacional, situación que no circunscribe aquellas actividades en el marco de un Estado de Excepción.

Según lo dicho, no resulta procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Bolívar, toda vez que a pesar de ser un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, no tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción, incumpliendo uno de los requisitos de procedencia establecidos por la jurisprudencia no siendo dable que el análisis de legalidad se acometa con sujeción a las normas que regulan los estados de excepción (artículos 215 Superior, 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011).

Corolario de lo expuesto, la Sala Plena de la Corporación considera que debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Bolívar (Cauca).

IV. DECISIÓN

Por 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 IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 024 del 14 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Bolívar (Cauca), de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación al alcalde municipal de Bolívar (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO.- Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00226 00
Entidad: BOLÍVAR - CAUCA
Acto: DECRETO No. 024 del 14 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE


Se hace constar que el proyecto de la presente providencia, fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUTRAGO CHÁVEZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES