



**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 00224 00**

Acto que se revisa: **DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020** *“Por el cual se declara “situación de calamidad pública” en el municipio de Bolívar Cauca y se dictan otras disposiciones.”*

Entidad emisora: **MUNICIPIO DE BOLIVAR**

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. 032 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Bolívar - Cauca, *“Por el cual se declara “situación de calamidad pública” en el municipio de Bolívar Cauca y se dictan otras disposiciones.”*

II. ANTECEDENTES

1. 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).

2. 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 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:

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 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

"...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." (Subraya la Sala).

3. Posteriormente, el alcalde del municipio de Bolívar-Cauca, expidió el Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara "situación de calamidad pública" en el municipio de Bolívar Cauca y se dictan otras disposiciones."*

4. 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.

5. 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. 032 de 24 de marzo de 2020:

"EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BOLÍVAR, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 29, 38 y numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y los artículos 2, 4, 12, 13, 14, 557, 58, 59, 61, 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; asimismo que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 209 ibídem establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Que el numeral 3 del artículo 315 ibidem establece como atribuciones del alcalde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que el literal D del artículo 29 de la ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, consagra como funciones del alcalde en relación con la administración municipal: (...)

Que la ley 1523 de 2012, "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", señala en su artículo 2º: (...)

Que según el artículo 12 de la precitada norma, el Alcalde es el conductor del Sistema Nacional de Prevención del Riesgo en el nivel local y está investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción entre las que se encuentra facilitar el apoyo de los niveles departamental y nacional y desempeñar las labores de complementariedad que corresponde a los municipios, asumiendo su responsabilidad.

Que el día 31 de diciembre de 2019, las autoridades del Gobierno de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa que no se había identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de SARS Cov- 2, el cual produce una enfermedad nominada COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional —ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el 06 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en Bogotá D.C. procedente de Milán, Italia, por lo cual, se determine) que todas las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Que, al 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud ha reportado 93 casos de personas infectadas con Covid-19 en el país, 42 de estos en la ciudad de Bogotá D.C., en su mayoría correspondientes a personas que han ingresado al país desde Europa, a través del Aeropuerto Internacional el Dorado de la ciudad.

Que, en virtud de las disposiciones de índole sanitario y de orden público ordenadas desde el Gobierno central, el Municipio de Bolívar Cauca mediante la expedición del decreto No. 026 del 19 de marzo de 2020, "establece protocolos y acciones preventivas en el municipio de Bolívar - Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la Republica a nivel Nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus covid-19 y dicta otras disposiciones".

Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que se ha determinado que: 1) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que según los Boletines de prensa del Ministerio de Salud y Protección Social se viene confirmando el aumento exponencial de casos positivos de Coronavirus -COVID-19- en el territorio nacional y que el Departamento del Cauca hace parte de los departamentos que ya presentan casos positivos respecto de la pandemia y otro número de casos por confirmar.

Que dada la magnitud de las afectaciones ocurridas en el mundo y en territorio Nacional, el alcalde convocó el día 24 de marzo de 2020, al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de realizar una evaluación detallada de los potenciales efectos del SARS-Cov-2 (COVID-19) sufridos en el municipio y tomar las medidas necesarias de conformidad con lo señalado en la Ley 1523 de 2012.

Que los informes proferidos en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, por cada uno de los integrantes que lo conforman, muestran que la magnitud del evento que sobre pasa la capacidad de respuesta del Municipio para la atención el evento antropogénico o natural, la cual requiere de un paquete de herramientas jurídicas y financieras, apoyo del nivel nacional, así como todo aquello que trate de conjurar en forma directa la situación que afronta el Municipio, con el respaldo de todas las demás entidades estatales y no gubernamentales del orden local, regional y nacional.

En aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia del virus Sars cov2 (coronavirus) en el municipio de Bolívar Cauca, es necesario adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.

Que la Ley 1523 de 2012 en su artículo 4 núm. 25 establece: (...)

Que la Ley 1523 de 2012 establece en su capítulo VI las declaratorias de desastre, calamidad pública y normalidad y en el artículo 58 se establece que, para los efectos de dicha norma, "se entiende por calamidad pública..."

Que la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad 466 de 2017, hizo la siguiente reflexión: (...)

Que el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres analiza la red hospitalaria que presta los servicios de salud en el Municipio de Bolívar, comprobando que no está en capacidad de atender eventos de alta complejidad que requerirían

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

un nivel 2, 3 y 4 de atención en salud, toda vez que se ha determinado que algunos casos de infección con el Covid-19 requerirán la asistencia de respiradores o ventiladores artificiales, actividad que debe ser desarrollada en una Unidad de Cuidados Intensivos, de la cual se carece, siendo necesario acudir a la red hospitalaria que presta su servicio en la ciudad de Popayán, municipio en el que también se ha declarado la calamidad pública y que normalmente atiende la población remitida no solo del Municipio de Bolívar, sino de la mayoría de municipios del sur, centro y oriente caucanos, siendo necesario actuar en consonancia con el principio constitucional de solidaridad y extremar las medidas que permitan conjurar esta grave situación de emergencia sanitaria que ha sido decretada por el Gobierno Nacional.

Que ante estos hechos el CONSEJO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO se reunió EXTRAORDINARIAMENTE el día veinticuatro (24) de marzo de dos mil veinte (2020) a fin de evaluar la situación, acta que hace parte integral del presente Decreto y que sirve como soporte a la presente declaratoria. Así, destacando la necesidad de declarar una calamidad pública por presentarse una situación natural que pone en vulnerabilidad a las personas que habitan tanto en la cabecera municipal como en la zona rural, y la cual tiene una alta potencialidad para generar daos a los bienes jurídicos individuales y colectivos, por lo cual el órgano colegiado emitió un concepto favorable, por votación unánime, para que el señor alcalde municipal de Bolívar Cauca declare la situación de calamidad pública de conformidad con el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012: (...)

Que la misma Ley 1523 de 2012 ha establecido en el artículo 59, unos criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública: (...)

Dada la vulnerabilidad que amenaza la vida de los habitantes en que actualmente se encuentran el Municipio de Bolívar, la cual se ajusta a las exigencias de la Ley 1523 de 2012, se considera pertinente y procedente declarar la situación de calamidad pública.

Que este hecho de calamidad generado por la manifestación de eventos naturales, ha suscitado pérdidas humanas en otras partes del mundo, materiales y económicas, con un alta potencialidad de empeorar y agravar la situación sanitaria de toda la población, creando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la ciudadanía, representando de forma concomitante un peligro inminente y grave a los habitantes del municipio de Bolívar Cauca, lo cual demanda actuaciones inmediatas de la administración municipal con el fin de responder, contener y rehabilitar las afecciones y daños producidos o que vayan a producir, con el respaldo y coordinación de las entidades de órdenes departamental y nacional, para conjurar la crisis presentada y volver a condiciones de normalidad.

Las entidades policivas, en materia de salud, judicial y demás, deberán actuar el fin de que se proteja la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales, económicos y sociales de las personas, conforme a la preceptuado en el artículo 59 de la citada ley.

La declaratoria de calamidad pública implica que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, elabore y coordine el Plan de Acción Específico para el alistamiento y la contención del brote del SARS-Cov-2 y la consecuente enfermedad que genera (COVID-19), lo cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

El artículo 65 estipula el régimen normativo que se puede aplicar con una declaratoria de Calamidad Pública, disponiendo que: (...)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Que el artículo 66 de la norma citada establece (...)

Que los hechos evidenciados a nivel nacional e internacional demuestran claramente que el brote de, SARS-Cov-2 (COVID-19) es un agente de orden natural con alta capacidad de contagio sumado a un largo periodo asintomático con una elevada tasa de mortalidad en adultos mayores y población vulnerable que rápidamente podía colapsar el sistema de salud del Municipio de Bolívar Cauca. Es por esto que se hace necesario tomar las medidas tendentes a prevenir, contener, restablecer y mejorar el entorno de los afectados, acudiendo a las normas y procedimientos establecidos para estos eventos particulares de emergencia.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la **SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA** en el Municipio de Bolívar Cauca, por el término de seis (06) meses, con el fin de realizar las acciones administrativas, técnicas, financieras, y contractuales necesarias para superar la atención inmediata de la emergencia y evitar en la mayor medida posible los daños a la población y sus bienes jurídicos que pudiesen ocurrir de conformidad con la parte considerativa de este decreto.

PARÁGRAFO: La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO SEGUNDO: La Secretaria de Salud Municipal elaborará plan específico de atención para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la Ley 1523 del 2012 con apoyo de la coordinación del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás dependencias y/o instituciones, para su posterior aprobación por parte de la plenaria del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres.

PARÁGRAFO PRIMERO. El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria de calamidad pública y sus modificaciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El seguimiento y evaluación del plan de acción específico estará a cargo de la coordinación del Consejo Municipal de Gestión del riesgo de desastres.

ARTÍCULO TERCERO: Se deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y pudiendo contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

PARÁGRAFO PRIMERO. Los contratos celebrados por la Entidad Territorial en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de [a declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Secretaria de Hacienda Municipal deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ARTÍCULO CUARTO: En el Plan de Acción que apruebe el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se establecerán las demás normas necesarias para la ocupación, adquisición, expropiación, destrucción de muebles, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres, reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria a refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible, administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar a todos los ciudadanos el regreso a la normalidad. Lo anterior en aplicación al artículo 65 de la ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO QUINTO: Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas, aquellas que han sufrido grave daño directamente asociado al brote de enfermedad por COVID-19 en jurisdicción del Municipio de Bolívar, por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar por estas causas; las mismas deberán estar certificadas como tales por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo ante la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante Registro Único de Damnificados.

ARTÍCULO SEXTO: Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas afectadas, aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, asociados al brote de la enfermedad por coronavirus COVID-19 en el territorio municipal, como deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población entre otros. Son personas diferentes a damnificados.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional para el Riesgo de Desastres, Ministerio de Salud y la Protección Social, así como a la Contraloría General de la República y a la Contraloría Departamental para lo de su competencia.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres."

2.2. INTERVENCIONES

2.2.1. El municipio 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. 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, considera que el Decreto No. 032 del 24 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 Coronavirus 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

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 iudice, 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.

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.

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 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. (...)”.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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.

3.4.2. 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

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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”*.

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.

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 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 conjurarlo.

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 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,

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.

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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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.

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. 032 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Bolívar, o si, por el contrario, ésta Corporación debe abstenerse de ello.

3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general

Revisada la parte resolutoria del Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Bolívar, se comprueba que se dispuso la declaratoria de la situación de **CALAMIDAD PÚBLICA** en el territorio de la localidad, a partir de las previsiones de la Ley 1523 de 2012, con el fin de realizar las acciones administrativas, financieras, contractuales y demás que sean necesarias para superar la atención inmediata de la emergencia en salud por Covid-19, por un periodo de seis (06) meses, contados a partir de la declaratoria misma.

Al revisar el contenido de dicho Decreto, el cual fue transcrito en el primer acápite de esta providencia, se observa que desarrolla una serie de medidas de carácter general, tales como; **(i)** Elaboración de un plan de acción específico por parte del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y siguientes de la Ley 1523 del 2012; **(ii)** Seguimiento y evaluación del plan de acción específico por parte del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, cuyos resultados se remitirán a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; **(iii)** La celebración de contratos que se relacionen directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, que se describan en el plan de acción específico, contratos que en su trámite, se someterán a lo dispuesto en el artículo 66° de la Ley 1523 de 2012; **(iv)** Control fiscal de los contratos celebrados

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

en el marco de la calamidad pública de conformidad con las normas aplicables; **(v)** Identificación de personas damnificadas y afectadas por el brote de la enfermedad COVID-19.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 032 del 24 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. 032 del 24 de marzo de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Bolívar, en ejercicio de sus funciones constitucionales previstas en el artículo 315 superior⁷, así como las previsiones del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", 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 del municipio de Bolívar en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 032 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. 32 del 24 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 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; **(ii)** Circular 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social,

⁷ Señala las atribuciones que se confieren a los alcaldes.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV); **(iii)** 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); **(iv)** Finalmente, se evidencia que el Decreto analizado indica que todas las acciones administrativas, financieras, contractuales y demás que sean necesarias para conjurar la situación de calamidad pública y garantizar el bienestar de la población local, se realizarán en el marco de la ley de gestión del riesgo y desastres - Ley 1523 de 2012.

En este aspecto se observa que el decreto sometido a control inmediato de legalidad, NO tiene como fundamento ninguno de los decretos legislativos del gobierno nacional, ni de los proferidos en el marco de la emergencia decretada; no obstante, al verificarse los considerandos del mismo, se puede inferir que en su finalidad se ve inmerso el propósito de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así, se tiene que en el Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, se consideró lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social en cuanto imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Se determinó que la magnitud del evento sobrepasa la capacidad de respuesta del municipio para la atención el evento antropogénico o natural, la cual requiere de un paquete de herramientas jurídicas y financieras, apoyo del nivel nacional, así como todo aquello que trate de conjurar en forma directa la situación que afronta el municipio, con el respaldo de todas las demás entidades estatales y no gubernamentales del orden local, regional y nacional.

Igualmente, que en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio de Bolívar, es necesario adelantar acciones relacionadas con el seguimiento de un plan de acción y movilización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control.

Se indicó en el decreto que la declaratoria de calamidad pública implica que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, elabore y coordine el Plan de Acción específico para el alistamiento y la contención del brote del SARS-Cov2 y la consecuente enfermedad que genera (COVID-19), lo cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Así las cosas, el hecho de que el decreto en estudio, pese a que se expidió posterior a la declaratoria de emergencia nacional, no cite el decreto legislativo por medio del cual se declaró el estado de excepción, no conlleva bajo un criterio sustancial, que este Tribunal no ejerza control inmediato de legalidad, porque como pudo verificarse, guarda relación con el contenido de la norma Nacional, pues fue proferido con el propósito de tomar decisiones administrativas, relacionadas con las directrices impartidas por el presidente de la República, con motivo del Covid-19.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 "Por el cual se declara "situación de

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

calamidad pública" en el municipio de Bolívar Cauca y se dictan otras disposiciones", puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020 – municipio de Bolívar

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Bolívar, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el estado de excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

3.8.1. Aspectos formales

3.8.1.1. La competencia

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa y contractual de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

Por otro lado, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, prevé que los alcaldes son los jefes de la administración local y directamente responsables de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluidos el conocimiento y la reducción del mismo, en el ámbito de su jurisdicción.

Así, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que el alcalde municipal de Bolívar (Cauca), tiene la competencia legal de la conservación del orden público en el ámbito de su territorio, al igual que de prevención de riesgo o de mitigación de los efectos de desastres.

Ahora, el Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020, adopta las medidas correspondientes, para la prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID 19, que, según se manifestó en precedencia, ha sido calificada como pandemia y, hasta la fecha, hay múltiples casos reportados en todo el territorio nacional, con la única finalidad de evitar que los habitantes de la municipalidad se expongan a un riesgo en su estado de salud por un posible contagio del virus. De esta manera, para la Sala resulta evidente que la materia tratada en acto objeto del sub iudice, se circunscribe al ámbito competencia del alcalde municipal de Bolívar.

3.8.1.2. Los requisitos de forma

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo⁸, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

3.8.2. Aspectos materiales

3.8.2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: *"Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el Decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa"*.⁹

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que el artículo primero dispone:

"ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la **SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA** en el Municipio de Bolívar Cauca, por el término de seis (06) meses, con el fin de realizar las acciones administrativas, técnicas, financieras, y contractuales necesarias para superar la atención inmediata de la emergencia y evitar en la mayor medida posible los daños a la población y sus bienes jurídicos que pudiesen ocurrir de conformidad con la parte considerativa de este decreto.

PARÁGRAFO: La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012."

Ahora, sin que lo que se va a considerar vicio de nulidad lo adoptado por el gobierno municipal de Bolívar en el decreto objeto de estudio, la Sala considera, que si se encontraban en vigor los decretos nacionales que declararon la emergencia, no precisaba la administración local en acudir al concepto favorable del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, ni declarar la calamidad pública acudiendo a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, sino proceder directamente a decretar las medidas, mecanismos o acciones pertinentes para conjurar el riesgo o mitigar las consecuencias de la emergencia, por cuanto los mandatarios locales y departamentales ya tenían el respaldo normativo decretado a nivel nacional.

⁸ Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Vellilla.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Situación contraria sería, si por ejemplo el Gobierno Nacional no hubiera declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. En ese evento, sí sería del caso que los alcaldes y gobernadores acudieran conforme las facultades de la ley que permite declarar la calamidad pública, en cada territorio.

Lo anterior se puede verificar a partir del siguiente cuadro comparativo de las figuras jurídicas de Calamidad Pública, del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social, y la urgencia manifiesta.

DIFERENCIAS

CALAMIDAD PÚBLICA	ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL.
Ley 1523 de 2012 ¹⁰	Artículo 215 Constitución Política ¹¹
La atribución está designada a los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Es decir, que para su entrada en vigor no se requiere que previamente se haya declarado un Estado de excepción.	La autoridad competente para declarar y expedir los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, es el presidente de la República, con la firma de todos los ministros.
Una vez declarada la calamidad pública de orden municipal o departamental, las gobernaciones, y alcaldías elaborarán planes de acción, que serán coordinados y elaborados en su ejecución por el Consejo departamental o municipal, respectivamente.	Una vez declarado el estado de emergencia, el presidente, podrá dictar decretos con fuerza de Ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.
La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos que la justifican, el término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder 6 meses para la declaratoria de calamidad pública y de 12 meses para la declaratoria de situación de desastre.	La declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario
Una vez declarada la urgencia manifiesta a través del acto administrativo y celebrado el contrato correspondiente se debe cumplir con la	La Corte Constitucional efectúa un control formal y material, de los decretos que declaran los estados de excepción. ¹²

¹⁰ 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

¹¹ Artículo 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 periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar Decretos con fuerza de Ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (...)

¹² Corte Constitucional. Sentencia C 216 de 2011. 29 de marzo de 2011 MP. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

<p>exigencia contenida en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>La finalidad de este procedimiento es que la autoridad que ejerce el control fiscal en la respectiva entidad –la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso– revise si son ciertas las razones aducidas por el representante legal de la entidad o su delegatario para declarar la urgencia manifiesta, si tales motivos en efecto son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada. El control jurisdiccional del acto administrativo que declara la calamidad pública lo hace la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del Derecho según el caso; ahora si el acto se profiere como desarrollo de decretos legislativos de estados de excepción es procedente el control inmediato de legalidad.</p>	<p>Por otro lado, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.¹³</p>
<p>Los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública, son los siguientes¹⁴</p> <p>1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.</p> <p>2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.</p> <p>Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.</p> <p>3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.</p>	<p>El decreto que declara el estado de emergencia debe satisfacer las siguientes exigencias:</p> <p>Se debe tratar de hechos son sobrevinientes, que aparecieron de manera súbita o inopinada,</p> <p>Se debe demostrar que los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de excepción, pues no cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas; y el juicio de suficiencia, que tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la Ley Estatutaria de los Estados de excepción, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad</p>

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). MP GERARDO ARENAS MONSALVE

¹⁴ Artículo 59 de la Ley 1523 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.*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

<p>4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.</p> <p>5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.</p> <p>6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.</p> <p>7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.</p>	<p>pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.¹⁵</p>
<p>RÉGIMEN NORMATIVO.</p> <p>Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta Ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.¹⁶</p> <p>MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN.</p> <p>Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las</p>	<p>DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007></p> <p>Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.</p> <p>La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.</p> <p>PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.¹⁸</p>

¹⁵ Corte Constitucional. **Sentencia C-254/09. 2 de abril de 2009. MP. NILSON PINILLA PINILLA**

¹⁶ Artículo 65 de la Ley 1523 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.*

¹⁸ Artículo 42 de la Ley 80 de 1992 *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
 Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
 Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
 Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

<p>entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.¹⁷</p> <p>PARÁGRAFO. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.</p>	
<p style="text-align: center;">SEMEJANZAS</p> <p>Los decretos proferidos durante los estados de excepción y los actos administrativos expedidos durante la calamidad pública, deberán referirse a materias únicamente que tengan relación directa y específica, tendientes a conjurar la situación de anormalidad.</p>	
<p>En materia de contratación, al tratarse de una circunstancia imprevista y apremiante, no es necesario que el representante legal de la entidad realice estudios previos, dado que el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación.</p> <p>Puede haber casos en que la situación extraordinaria no de tiempo de acordar con todo el rigor el alcance de la obligación principal del contrato y el precio que se pagará al contratista, por lo que el mismo se puede perfeccionar consensualmente y el pacto del precio se puede efectuar en una etapa posterior.¹⁹</p>	
<p>Tanto en los decretos dictados durante los estados de excepción, como en los actos administrativos proferidos durante la calamidad pública pueden contener ciertas restricciones de las libertades y derechos fundamentales lo cual tiene como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al Derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad.</p> <p>Por lo cual, las libertades públicas y los derechos fundamentales pueden restringirse únicamente, en beneficio de esos mismos bienes.²⁰</p>	

¹⁷ Artículo 66 de la Ley 1523 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".

¹⁹ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. CONTRATACIÓN DE URGENCIA MANIFIESTA Y CON ORGANISMOS DE COOPERACIÓN, ASISTENCIA O AYUDAS INTERNACIONALES POR CAUSA DEL COVID-19 <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/covid-19>

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. 13 de abril de 1994. MP. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

En el caso en concreto se declaró la **situación de calamidad pública** en el municipio de Bolívar, Cauca, por el término de seis (6) meses, medida tomada con fundamento en la Ley 1523 de 2012. Igualmente el Gobierno Nacional en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, consideró que la expansión en el territorio Nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una **grave calamidad pública**, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia, de lo que puede inferirse que el artículo primero del decreto ahora en estudio cumple con el factor de conexidad, según se puede verificar del decreto nacional, en cuanto dice:

“Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

...

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

(...)

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e Internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.”

Asimismo, el decreto expedido por el alcalde de Bolívar guarda relación con las disposiciones posteriores adoptadas mediante el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en el cual se facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus respectivas entidades territoriales sin necesidad de contar con la autorización de las asambleas o concejos, con el fin de llevar a cabo acciones tendientes a enfrentar la emergencia sanitaria en el marco del Decreto 417 de 2020 con el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En cuanto al término de la vigencia de la calamidad pública, se tiene que el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 consagra un límite máximo de la medida por seis (06) meses, el cual se condiciona a la necesidad de mantener la medida, toda vez que si es superado el estado de calamidad, deberá atender lo dispuesto en el mismo artículo para el retorno a la normalidad, dado que no tendría sentido de que superada la calamidad pública en un tiempo menor, se continúe con la misma medida.

Seguidamente, se observa que el artículo segundo dispone:

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

“ARTÍCULO SEGUNDO: La Secretaria de Salud Municipal elaborará plan específico de atención para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la Ley 1523 del 2012 con apoyo de la coordinación del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás dependencias y/o instituciones, para su posterior aprobación por parte de la plenaria del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres.

PARÁGRAFO PRIMERO. El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria de calamidad pública y sus modificaciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El seguimiento y evaluación del plan de acción específico estará a cargo de la coordinación del Consejo Municipal de Gestión del riesgo de desastres.”

Como puede observarse en este artículo y sus párrafos, se desarrolla a nivel de la administración local, los postulados del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, relacionados con la elaboración del plan de acción ante la situación de calamidad pública, coordinando la ejecución por parte del el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, al igual que el seguimiento del mismo, junto con las gestiones avaladas en la norma legal citada previamente.

Así las cosas, estas disposiciones tienen relación directa con el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y los fines de la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Bolívar, acorde los términos referidos.

Posteriormente, el contenido del artículo tercero determina:

“ARTÍCULO TERCERO: Se deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y pudiendo contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

PARÁGRAFO PRIMERO. Los contratos celebrados por la Entidad Territorial en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de [a declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Secretaria de Hacienda Municipal deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.”

Se tiene que el contenido expuesto, pone de presente las normas que le facultan para la contratación en desarrollo de las actividades con motivo de la declaración de calamidad pública. Es claro que en ese tipo de situaciones se flexibilicen las normas de contratación, para una actuación oportuna por parte de la administración para conjurar la amenaza y la crisis presentada. Se previene que no se requiere declarar la urgencia manifiesta prevista en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, pues la contratación se rige por el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, circunscrita a la situación de calamidad pública.

Luego, se encuentra el artículo cuarto que señala:

“ARTÍCULO CUARTO: En el Plan de Acción que apruebe el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se establecerán las demás normas necesarias para

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

la ocupación, adquisición, expropiación, destrucción de muebles, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres, reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria a refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible, administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar a todos los ciudadanos el regreso a la normalidad. Lo anterior en aplicación al artículo 65 de la ley 1523 de 2012."

El contenido citado, se refiere a las medidas correspondientes a la declaratoria de emergencia sanitaria, durante el tiempo establecido y conforme las normas que permiten intervenciones tempranas para atender la urgencia, en este caso por la propagación del Covid-19. Por consiguiente, se considera que hay conexidad con la norma que declaró el estado de excepción.

Igualmente, debe entenderse que se desarrolla lo establecido en el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, en cuanto establece que una vez declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública.

Finalmente, los artículos quinto y sexto establecen:

"ARTÍCULO QUINTO: *Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas, aquellas que han sufrido grave daño directamente asociado al brote de enfermedad por COVID-19 en jurisdicción del Municipio de Bolívar, por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar por estas causas; las mismas deberán estar certificadas como tales por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo ante la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante Registro Único de Damnificados.*

ARTÍCULO SEXTO: *Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas afectadas, aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, asociados al brote de la enfermedad por coronavirus COVID-19 en el territorio municipal, como deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población entre otros. Son personas diferentes a damnificados."*

Se evidencia que el contenido normativo identifica a un grupo de personas denominadas como damnificadas o afectadas por el brote de la enfermedad COVID-19, precisando las condiciones específicas para que sean tenidos como tal, y que además serán objeto de atención especial dentro de la situación de calamidad pública, con intervención de las autoridades locales previstas para el manejo de la emergencia, entre ellas, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

A partir de lo anterior, se evidencia que se desarrollan elementos propios de la situación de calamidad pública decretada, que además facilitan para las autoridades la identificación de grupos poblacionales que eventualmente llegasen a resultar afectados por la enfermedad COVID-19, situación que guarda conexidad con los parámetros decantados tanto en la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, como a las particularidades del Estado de excepción.

Finalmente, se previene que los artículos séptimo y octavo contienen aspectos formales relacionados con la vigencia y publicidad del acto administrativo, que no ameritan un análisis de fondo.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Así las cosas, las disposiciones del decreto analizado tienen relación directa con el Estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, acorde los términos referidos, pues las medidas correspondientes son conexas con la declaratoria de emergencia sanitaria, durante el tiempo que dure y conforme las normas que permiten intervenciones tempranas para atender la urgencia, en este caso por la propagación del Covid-19. Por consiguiente, se considera que hay conexidad con la norma que declaró el Estado de excepción.

3.8.2.2. La proporcionalidad

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Bolívar acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

En efecto, como ya se indicó, la medida de calamidad pública se decretó por el término de seis (06) meses, límite que se ajusta al contenido del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, y a su vez, respeta las condiciones del Decreto legislativo 417 de 2020, que tiene como objetivo establecer medidas excepcionales que buscan garantizar la salud de los residentes en el municipio de Bolívar, así como la adecuada respuesta de la entidad territorial a nivel administrativo durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el que atraviesa el país.

De lo anterior, se puede manifestar, sin hesitación alguna, que el Decreto objeto del sub iudice, mediante el cual se declaró la **situación de calamidad pública** en el municipio de Bolívar, se encuentra ajustado a derecho al tener conexidad con los decretos del orden nacional dictados con motivo del Estado de Emergencia, puesto que tiene relación directa con las medidas que deben adoptar los alcaldes y gobernadores frente al desarrollo de las etapas de la emergencia sanitaria como medida orientada a contrarrestar la propagación del nuevo Coronavirus, por ende, las medidas contenidas en el Decreto No. 032 de 2020, devienen proporcionales.

En conclusión, el Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso²¹, que, *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”*, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

²¹ Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00224 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 032 del 24 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE BOLIVAR - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RESUELVE:

PRIMERO.- Declárase ajustado a derecho el Decreto No. 032 del 24 de marzo de 2020, "Por el cual se declara "situación de calamidad pública" en el municipio de Bolívar Cauca y se dictan otras disposiciones.", expedido por el alcalde de Bolívar-Cauca.

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 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 FAJARDÓ



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES