



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

Popayán, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00252 00
Acto administrativo: Decreto N° 016 del 21 de marzo de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de Inzá, Cauca
Medio de control: Control Inmediato de Juridicidad

SENTENCIA

I. Antecedentes

1.1. El acto objeto de revisión

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

DECRETO No. 016 DE 2020
(Marzo 21)

Por la cual se declara la existencia de una situación de Calamidad Pública en el Municipio de Inzá

LA SUSCRITA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE INZA (CAUCA), en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en la Constitución Política en su artículo 315, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política: toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00252-00
Acto administrativo: Decreto N° 016 del 21 de marzo de 2020, Inzá
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declarando la emergencia en salud pública de importancia internacional.

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Coronavirus COVID — 19, es una enfermedad infecciosa que se ha descubierto recientemente en la Ciudad de Wuham (sic) (China), en diciembre de 2019.

De acuerdo a las investigaciones realizadas por la OMS, se estima. que: 1) el período de incubación del COVID-19 oscila entre 1 y 14 días; 2) en general se sitúa en torno a 5 días; 3) una persona puede contraer el COVID-19 por contacto con otra que este infectada por el virus y 4) la enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de gotículas procedentes de la nariz o la boca que salen despedidas cuando una persona infectada tose o exhala. Estas gotas caen sobre los objetos y superficies que rodean a la persona, de modo que otras personas puede contraer el COVID-19 si tocan estos objetos o superficies y luego se tocan los ojos, la nariz o la boca. También pueden contagiarse si inhalan las goticas que haya esparcido una persona con COVID-19 al toser o exhalar. Por eso se recomienda mantenerse a más de 2 metros d distancia de una persona que se encuentre enferma.

Que mediante Decreto 0625 - 03 — 2020, el Gobernador del Cauca declara la existencia de una situación de calamidad pública en el Departamento del Cauca, por el término de seis meses, para adelantar acciones en fase de preparativos para prevenir y controlar la propagación y posibles efectos adversos derivados del coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto 0640 — 03 — 2020, el Gobernador del Cauca, adopta acciones transitorias de policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del coronavirus COVID — 19 en el Departamento del Cauca, con ocasión de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria.

Que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas estrategias, planes y programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible; constituyéndose así en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.

El numeral segundo del artículo 3 de la referida Ley, establece el Principio de Protección, el cual indica "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.

Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo".

Que el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, establece: "Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre".

El artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, define Calamidad Pública de la siguiente manera: "Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción".

Al tiempo el artículo 59, menciona que la autoridad que declare la calamidad deberá tener presente los siguientes criterios:

"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.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

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.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico". Que de acuerdo a lo anterior, la declaratoria de calamidad pública puede efectuarse cuando los bienes jurídicos a la vida, a la integridad personal y la salud se encuentren en peligro de las personas.

Que el día 11 de marzo de 2020, en reunión del Consejo de Seguridad se decidió solicitar apoyo a la Gobernación del Cauca, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Económico Local, un equipo de salud para garantizar el debido control a los turistas en el Parque Arqueológico de San Andrés de Pisimbalá, así como, el apoyo en el manejo de la pandemia.

Que con el avance de la pandemia en el país y en especial en el Departamento del Cauca (Popayán) y Huila (Neiva), se tomó la decisión de expedir el Decreto Municipal 013 de del 17 de marzo de 2020, para establecer protocolos y acciones preventivas en el Municipio de Inzá como medidas de prevención a causa de la emergencia sanitaria declara por La (sic) Presidencia de la República y la Gobernación del Cauca.

Que mediante Decreto Municipal 014 de 2020, se modifica el Decreto Municipal 013 de 2020 y se amplía su alcance con otras medidas preventivas y de contención de la pandemia.

Que el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, establece que una vez declara la Calamidad Pública se aplica un régimen normativo especial que contempla disposiciones excepcionales en materia de contratos, control fiscal de recursos, adquisición y expropiación, ocupación temporal y demolición de inmuebles, imposición de servidumbres, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, incentivos de diverso orden para la rehabilitación, la reconstrucción, el desarrollo, administración y destinación de donaciones y autorización, control, vigilancia e inversión de los bienes donados, entre otras medidas que permitan conjurar la situación de Calamidad Pública.

Que en atención al Concepto favorable del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se considera necesario tomas (sic) medidas urgentes para preparase ante la inminencia de la materialización del riesgo en jurisdicción Municipio, y en ese sentido, prevenir y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de vida de la población que se encuentran en el Municipio (sic).

En mérito de los expuesto

DECRETA

Artículo 1. Objeto: Declárase la situación de Calamidad Pública, por el término de seis (6) meses, para adelantar las acciones en fase de preparativos para prevenir y controlar la propagación y posibles afectos (sic) adversos derivados del Coronavirus COVID — 19, en el Municipio de Inzá.

Artículo 2. Será de aplicación en todo el territorio del Municipio de Inzá, el régimen normativo especial para las situaciones de Calamidad Pública contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012.

Artículo 3. Conforme determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, El Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, liderado por la Oficina de salud y Programas Sociales del Municipio de Inzá, elaborará el Plan de Acción Específico para la respuesta y recuperación, que permitan la atención de los efectos adversos que ocasiona el ingreso del brote de

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00252-00
Acto administrativo: Decreto N° 016 del 21 de marzo de 2020, Inzá
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

enfermedad por coronavirus COVID-19 en Colombia, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas y privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la presente declaratoria y modificaciones.

PARÁGRAFO: Dicho Plan de Acción Específico integrará las acciones requeridas para atender en sus diferentes fases de manera efectiva la emergencia de salud pública.

Artículo 4. Para los efectos del presente Decreto se entenderán como personas damnificadas, aquellas que han sufrido grave daño directamente asociado al brote de enfermedad por Coronavirus COVID — 19 en jurisdicción del Municipio de Inzá, por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar. Las mismas deberán estar certificadas como tales por el Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, ante la UNGRD mediante registro de damnificados.

Artículo 5. El Gobierno Municipal de necesitarse hará los traslados presupuestales necesarios para atender la situación de Calamidad Pública en la medida de sus recursos.

Artículo 6. El seguimiento y control de dicho Plan de Acción estará a cargo de la Oficina de Salud y Programas Sociales del Municipio de Inzá.

Artículo 7. Hace parte del presente Decreto, el acta del día 20 de marzo de 2020, en reunión extraordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y todos los documentos aprobados en dicha sesión.

Artículo 8. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y por el término de seis (6) meses, prorrogable una vez evaluado el respectivo Plan de Acción Específico y previo concepto favorable del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Artículo 9. El presente Decreto (sic) rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta superar las causas que le dieron origen.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Inzá, a los veintiún (21) días de dos mil veinte (2.020)

GEIDY XIOMARA ORTEGA TRUJILLO
Alcaldesa Municipal

1.2. Actuación procesal

Por auto del 15 de abril de 2020, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, tanto en el Portal Web de la Corporación como en la del municipio. Las notificaciones se surtieron de manera electrónica, el 16 de abril.

Se solicitó al municipio, allegara los antecedentes administrativos del acto sin que hubiese respuesta alguna por parte del ente territorial.

Los ciudadanos no intervinieron dentro del término dispuesto para ello.

1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, solicita se declare ajustado el Decreto 016 del 21 de marzo de 2020, pues obedece a unas medidas implantadas con el fin de proteger y garantizar los bienes jurídicos referidos a la convivencia, orden público, tranquilidad y salubridad pública de los habitantes del municipio, con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social como consecuencia de la Pandemia declarada el 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud y que además guarda coherencia y relación con las medidas decretadas por el Gobierno Nacional dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. La competencia

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

2.2. Marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de juridicidad

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

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

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

Se encuentra contemplado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994- y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Este mecanismo es automático, autónomo e integral, correspondiéndole a esta Corporación analizar la finalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00252-00
Acto administrativo: Decreto N° 016 del 21 de marzo de 2020, Inzá
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

marco de su vigencia, pero especialmente frente aquellos actos expedidos por las autoridades del orden **departamental y municipal**.

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

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

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

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

“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

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

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

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

² Ley 1437 de 2011. “ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.// Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

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

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

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

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

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

d) **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción

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

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

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

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

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

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

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

⁵ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

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

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

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

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

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

*13. **El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción. Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).*

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

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

*16. **El juicio de necesidad**, que está previsto en el artículo 11 de la LEEE, busca verificar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio implica analizar tanto la necesidad fáctica como la necesidad jurídica. La primera implica que, en el plano de los hechos, la medida se requiera para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. La segunda, también denominada juicio de subsidiariedad, comporta que,*

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

⁸ ídem

⁹ Artículo 8 Ley 137 de 1994

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

¹¹ Artículo 10 ídem

¹² Artículo 11 ídem

¹³ Artículo 13 ídem

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

en el plano de las normas, no se regulen situaciones similares o que, de hacerlo, la regulación no sea idónea para hacer frente a la crisis¹⁵.

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

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

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

2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 016 del 21 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara la existencia de una situación de Calamidad Pública en el Municipio (sic) de Inzá*”, expedido por la alcaldesa de Inzá, Cauca.

2.3.1. Requisitos de forma

Competencia: El decreto fue expedido por la alcaldesa de Inzá, en ejercicio de función administrativa¹⁶, por lo que este requisito se encuentra satisfecho. Ella tiene la competencia para emitir este tipo de actos.

Temporalidad: El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días y como quiera que el acto objeto de revisión fue expedido el 21 de marzo del presente año, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad. En ese contexto tiene su génesis.

Motivación: El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en los artículos 2, 44, 45, 49 y 95 constitucionales, en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de salud y de la Protección Social, en los decretos departamentales 0625 y 0640 de marzo de 2020, el Decreto municipal 013 del 17 de marzo de 2020 y en la Ley 1523 de 2012, por lo que también se verifica su acatamiento.

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

2.3.2. Requisitos de fondo

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

¹⁶ Señala el Dr. Alberto Montaña Plata en su libro “Fundamentos de Derecho Administrativo” que la función administrativa “son las actividades orientadas a cumplir directamente los fines del Estado, que no sean legislativas y judiciales, desarrolladas por sujetos de derecho habilitados para ello por el ordenamiento jurídico”

Juicio de conexidad material: Como se indicó anteriormente, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia y en él señaló que la OMS declaró el brote de enfermedad causada por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se trasmite y la mortalidad del mismo.

De allí que se hayan adoptado medidas en el ámbito de la prestación del servicio de notariado, justicia, procesos sancionatorios, uso de las nuevas tecnologías, procedimiento de contratación directa, transferencias monetarias extraordinarias en los programas sociales, normas del Sistema General de Regalías, servicios públicos, abastecimiento y seguridad alimentarias, entre otras, para prevenir el contagio y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y agilizar los procesos en aras de mejorar el servicio de salud en el país.

En el caso del municipio de Inzá, en el Decreto 016 del 21 de marzo, se declaró la calamidad pública, desde la fecha de la expedición y por el término de seis (6) meses.

Según se deriva del acto objeto de revisión, de conformidad con la decisión adoptada por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, llevada a cabo el 20 de marzo, donde al analizar la situación que se viene presentando a nivel mundial y nacional por el riesgo de contagio del COVID-19 y que se requería *“tomas (sic) medidas urgentes para prepararse ante la inminencia de la materialización del riesgo en jurisdicción Municipio (sic), y en ese sentido, prevenir y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de vida de la población que se encuentran en el Municipio (sic)”*, emitió concepto favorable para declarar la calamidad pública en Inzá, conforme al artículo 59 de la Ley 1523 de 2012.

Si bien el acto revisado no tiene fundamento expreso o literal para dicha declaratoria, en el Decreto 417 de 2020 y el control de esa normativa en esta oportunidad, en principio no tendría por qué ser abordada por este Tribunal. Pero se advierte que el Decreto 016 del 21 de marzo de 2020, está íntimamente relacionado con el decreto génesis del estado de excepción, por el contenido orientador que allí se estableció.

Valga la pena precisar al ente territorial que los decretos legislativos (tanto el que declara la emergencia como los que adoptan las demás decisiones dentro de ese marco), tienen la fuerza suficiente (porque son en esencia “leyes”) para que en los actos administrativos que se expidan en su desarrollo se establezcan las acciones pertinentes para conjurar el riesgo o mitigar las consecuencias de la emergencia. Adicionalmente, el ordenamiento jurídico tampoco prohíbe expresamente la utilización de los mecanismos ordinarios con que cuentan los mandatarios locales, y ello se puede derivar de la misma ley estatutaria de los estados de excepción.

Precisamente esa “norma superior” expedida por el Gobierno Nacional, los habilita para que puedan tomar esas determinaciones urgentes, impostergables e inmediatas, que en el resorte ordinario tendrían que superar diferentes trámites al interior de las entidades, para que puedan cumplir con los fines del Estado contemplados en el artículo 2 constitucional. Eventualmente, se podrían tomar decisiones limitantes de

derechos y libertades, que precisarían el control inmediato por organismos del Estado, dentro de sus facultades, para evitar consecuencias indebidas.

En el caso de Inzá, al declarar la calamidad pública en esa jurisdicción estaba en sintonía con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, pues por tratarse de un municipio turístico de este departamento, tiene gran afluencia de extranjeros y nacionales.

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

Dentro de la parte considerativa del acto revisado, el texto mismo atiende los preceptos normativos para la preservación y conservación de la salubridad públicas, las funciones de la burgomaestre en cuanto a gestión del riesgo y preservación de la salud, que contempla el ordenamiento jurídico colombiano y las orienta en su integridad, para generar acciones tendientes a prevenir, manejar, controlar y proporcionar una respuesta efectiva a la crisis que genera la pandemia por COVID-19 y están directamente relacionadas con la misma.

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

Juicio de finalidad: La Sala Plena de esta Corporación, encuentra que la medida adoptada en el Decreto 016 del 21 de marzo de 2020 le permiten a la administración municipal de Inzá, desarrollar actividades de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia ocasionada en el territorio nacional por el COVID - 19 y para ello el Comité Municipal de Gestión del Riesgo liderado por la Oficina de Salud y Programas Sociales de ese ente territorial, tenían dentro de sus responsabilidades, el diseñó de un Plan de Acción Específico conforme a la Ley 1523 de 2012, definiendo quienes serían consideradas personas damnificadas dentro del marco de la emergencia y encargando a la oficina antes mencionada, de la vigilancia del cumplimiento de dicho plan.

Para la Sala, la declaratoria de calamidad pública por parte del municipio de Inzá, cumple con el objetivo propuesto, esto es, dotar de elementos jurídicos necesarios al ente territorial para afrontar los efectos que ocasione la pandemia en esa localidad del oriente caucano y por tanto, también se supera el juicio de finalidad.

Juicio de motivación suficiente: En este caso, corresponde a la Corporación en pleno, analizar si la declaración de calamidad pública se encuentra justificada.

La Ley 1523 de 2011, que es el marco jurídico para la política pública de gestión del riesgo de desastres, tiene como principios orientadores¹⁷, entre otros, los siguientes:

“(…)

2. Principio de protección: *Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un*

¹⁷ Todos se encuentran desarrollados en el artículo 3º de la mencionada ley.

ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.

3. Principio de solidaridad social: *Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.*

4. Principio de autoconservación: *Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.*

(...)

8. Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.

(...)"

Y teniendo en cuenta que la Constitución colombiana le impone a las autoridades *“proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado”*; el municipio de Inzá, está en la obligación de adoptar los mecanismos jurídicos pertinentes para defender los derechos de sus habitantes y prodigar por el bienestar general.

Conforme al artículo 4º de la Ley 137 de 1994, aun en estados de excepción, como el que hoy nos cobija, no se pueden suspender los derechos intangibles¹⁸ y como quiera que entre las libertades y derechos reconocidos por la Carta de 1991, se encuentran la vida, la salud y la integridad física. La Sala advierte que la adopción de la calamidad pública por parte de la alcaldesa de Inzá, con observancia a lo dispuesto por el presidente de la República, está más que justificada por cuanto este mecanismo aunque del resorte ordinario, está previsto para dotar de instrumentos al gobierno municipal para evitar la propagación del virus COVID 19, conforme lo ha indicado el Ministerio de Salud, se da por contacto directo entre las personas y así, cumple estrictamente con los deberes que la Constitución y la ley le imponen respecto de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los inzaeños y así lo ha entendido esta Corporación.

Bajo ese entendido, se entiende que la adopción de tal medida y del plan específico de acción para frenar el ingreso y la propagación del virus a ese municipio caucano,

¹⁸ **ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES.** <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y ~~el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

por ser una zona de gran afluencia de turistas extranjeros, no impone limitación a derecho fundamental alguno; por el contrario, la misma obedece estrictamente a la defensa de la vida, la salud y la integridad física de sus habitantes.

Por tanto, el acto revisado frente al juicio de motivación suficiente, también se supera.

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

Frente a la necesidad fáctica, se itera, el acto revisado obedece a la insuficiencia de conocimientos científicos y médicos idóneos, eficaces para evitar que el virus se propague con tal facilidad y llegue a ser letal en la mayoría de la población, más aún cuando se trata de un municipio de alta afluencia de turistas, que lo podría hacer más vulnerable a la llegada y propagación del COVID 19 y que no se cuenta con la infraestructura hospitalaria para hacerle frente a esa situación.

Ahora frente a la necesidad jurídica, la declaración de calamidad pública, como mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico colombiano, pretende dotar de instrumentos normativos, presupuestales y técnicos para afrontar las consecuencias generadas por el COVID-19, constituyendo en una medida jurídica idónea; que antes que limitar y transgredir derechos fundamentales, los defiende y garantiza su ejercicio tal y como lo encomienda a las autoridades, la Constitución como la ley.

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

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

Juicio de proporcionalidad: Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad y en esa medida, advierte que la determinación adoptada por la alcaldesa municipal de Inzá, es de las que le provee el ordenamiento jurídico para prepararse frente a la pandemia y así minimizar el impacto generado por ésta, en la vida de las personas y evitar el colapso del sistema de salud, más aún cuando se trata de una zona bastante alejada de la capital caucana y de difícil acceso.

Tales determinaciones, cumplen los principios bajo los cuales están orientados: proteger, apoyar, salvaguardar, precaver y se justifican frente al potencial beneficio de la sociedad en pro de la salud y la vida de los habitantes del municipio de Inzá.

Es por ello que al decretar la calamidad pública y adoptar el Plan Específico de Acción elaborado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo bajo la batuta de la Oficina de Salud y Programas Sociales de la Alcaldía Municipal de Inzá, para ser ejecutado por todas las entidades públicas y privadas de esa localidad, y que pretenden desarrollar las actividades relacionadas con prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por la presencia del Coronavirus — COVID19.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00252-00
Acto administrativo: Decreto N° 016 del 21 de marzo de 2020, Inzá
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Bajo esa óptica, la Sala Plena concluye, que el Decreto 016 del 21 de marzo de 2020, de Inzá, se debe declarar ajustado, pues cumple a cabalidad con los objetivos propuestos en el marco de la declaratoria del estado de excepción.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE


PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO a la Constitución y a la ley, el Decreto 016 del 21 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa de Inzá, Cauca, por lo anotado en precedencia.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión a la señora alcaldesa del municipio de Inzá y a la señora representante del Ministerio Público.


NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

Los Magistrados,



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO