

Cartagena de Indias D.T y C., diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>RADICADO</b>	<b>13-001-23-33-000-2020-00151-00</b>
<b>ACTO OBJETO DE CONTROL</b>	<b>DECRETO 047 DEL 20 DE MARZO 2020</b>
<b>ENTIDAD QUE LO EXPIDE</b>	<b>MUNICIPIO DE SAN JACINTO– BOLÍVAR</b>
<b>TEMA</b>	<i>Se abstiene de un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del mismo, por no haber sido expedido con fundamento en las normas del estado de emergencia económica y social. -Existen otros medios de control para estudiar su legalidad.</i>
<b>MAGISTRADO PONENTE</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control de legalidad sobre el Decreto No. 047 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Jacinto – Bolívar “POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO, BOLÍVAR.”

Antes de entrar al fondo del asunto y de manera previa, el Dr. EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS, manifiesta su impedimento con el ente que profirió el acto que aquí es objeto de pronunciamiento, fundado en las causales contenidas en el numeral 6 del artículo 141 del Código General del Proceso, que señalan textualmente lo siguiente:

*“Lo anterior, porque he tenido conocimiento que, en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, cursa el proceso ejecutivo radicado con el No. 13001-33-33-002-2014-00278-00, seguido contra el Municipio de San Jacinto, Bolívar, cuyo alcalde y representante legal actualmente es el señor Jorge Enrique Castellar Schmith, parte demandada en el proceso de pérdida de investidura de la referencia.*

*Dicho proceso se originó en demanda ejecutiva formulada por parte del Consorcio Relleno Sanitario, del cual hace parte Álvaro Vásquez Construcciones, representado por Álvaro Vásquez Contreras, quien es mi pariente en segundo grado de consanguinidad (hermano).*

*Se debe tener en cuenta, además, que los derechos litigiosos de esa empresa fueron cedidos a la sociedad Construcciones y Equipos JVC S.A.S., quien pasó a ser la ejecutante del Municipio, y su representante legal es Julio César Vásquez Contreras,*

**13-001-23-33-000-2020-00151-00**

*identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.930.210, quien es igualmente mi pariente en segundo grado de consanguinidad (hermano).*

*Dicho proceso no ha concluido, tal como consta en la página web del sistema de gestión siglo XXI, cuya consulta solicito se efectúe en el momento de estudiar y decidir el presente impedimento y su resultado se tenga como prueba."*

El impedimento anterior no es aceptado por la Sala Plena de esta Corporación con fundamento en lo decidido en el proceso radicado bajo el número 13-001-23-33-000-2020-00150-00 en el que el Decreto 046 del 20 de marzo de 2020 estudiado fue expedido por el mismo municipio que corresponde a este control de legalidad, donde mediante Auto No. 086 del 13 de abril de 2020, proferido por la Sala de Decisión No. 2 de este Tribunal, no se aceptó tal impedimento, por lo motivos que a continuación se exponen:

*"Ahora bien, una vez consultado el sistema de registro siglo XXI, pudo constatar esta Corporación que, efectivamente, el Consorcio Relleno Sanitario era parte demandante dentro del proceso ejecutivo identificado con el radicado No. 13001-33-33-002-2014-00278-00, sin embargo, los derechos litigiosos de tal empresa fueron cedidos a la firma Construcciones y Equipos JVC SAS., quien pasó a ser la ejecutante del Municipio, según consta en el auto del 28 de septiembre de 2018, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio del cual se aceptó la adjudicación de derechos litigiosos realizada por Consorcio Relleno Sanitario a Construcciones y Equipos JVC SAS y se tuvo a esta última como sucesora procesal de la primera, dentro del proceso.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, observa esta Judicatura que la causal de impedimento invocada por el Magistrado Vásquez Contreras no es procedente en este evento, como quiera que en la actualidad la empresa de la cual es representante legal su hermano ya no es acreedora del Municipio de San Jacinto.*

*No está de más exponer, que en este tipo de impedimentos la norma exige que el acreedor de una de las partes del proceso, sobre el cual no se avoca el conocimiento, sea juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o civil; en ese orden de ideas, debe entenderse que en estos eventos el acreedor debe ser una persona natural, no una persona jurídica, pues frente a ella el Magistrado ponente no puede tener ningún tipo de filiación. En ese sentido, la empresa acreedora del Municipio de San Jacinto constituye una persona jurídica diferente al hermano del Dr. EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS, por lo tanto, no se cumple con los presupuestos necesarios para acceder al impedimento.*

*Adicionalmente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictados tanto por las autoridades nacionales como por las entidades territoriales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.*

*En contraste con lo anterior la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de*

**13-001-23-33-000-2020-00151-00**

*excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

*Por su parte el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha expresado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, 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 y que 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 y si no se hiciere la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto.*

*En ese orden, es claro que el medio de control público de legalidad inmediata se trata primero de un acto general que afecta a todas las personas que se encuentren dentro del territorio y además su competencia puede ser de oficio, por lo que esta circunstancia no genera a que se configure impedimento alguno, debido a la naturaleza del asunto y por sus efectos erga omnes.*

*En otras palabras; en las acciones públicas, las causales de impedimento y recusación operan de una manera distinta que, en los contenciosos subjetivos, siendo que en el trámite de control inmediato de legalidad que nos ocupa no hay demanda, ni parte, propiamente dicha; debido a que se trata de un acto general que, en el cual se verifica su legalidad y que afecta a la colectividad.*

*Así las cosas, de un cotejo de las causales de impedimento propuestas, de cara a los fundamentos fácticos planteados por el Magistrado en mención, advierte la Sala que no concurren los requisitos necesarios para su procedencia del impedimento en mención, por lo que el mismo será declarado infundado”.*

Lo resuelto en párrafo anterior fue ratificada el 18 de mayo de 2020 en decisión de sala plena en el proceso de pérdida de investidura radicado bajo el número 13001-23-33-000-2020-00023-01, demandante: Omar Antonio Blanco Bustillo y demandado Jorge Enrique Castellar Schmith como concejal del municipio de San Jacinto – Bolívar.

### **III.- ANTECEDENTES**

#### **3.1- Acto administrativo sometido a control**

El Decreto 047 del 20 de marzo de 2020, en su parte resolutive decretó:

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

13-001-23-33-000-2020-00151-00

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Declárese la **URGENCIA MANIFIESTA** en el **MUNICIPIO DE SAN JACINTO BOLIVAR**, para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del Coronavirus COVID-19, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir, y atender consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés público.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** celébrense los actos y contratos que tengan finalidad de prevenir, mitigar y atender a la población como adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, y las demás contracciones pertinentes, a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.

**ARTÍCULO TERCERO:** Para los efectos anteriores realícese por parte de la Secretaria Administrativa y Financiera los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el municipio y de urgencia manifiesta, justificada mediante el presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 del 2015.

**ARTÍCULO CUARTO:** De los documentos contentivos de las órdenes de compra o de los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria, que constituyan el expediente administrativo de la URGENCIA MANIFIESTA, deberán remitirse dentro del término legal a la Contraloría Departamental de Bolívar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO QUINTO: Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de publicación.

### 3.2. Actuación procesal

Mediante acta de 27 de marzo de 2020, identificada con el radicado No. 13001233300020200015100, fue repartido, para control inmediato de legalidad, el mencionado acto administrativo expedido por la Alcaldía Municipal de San Jacinto– Bolívar.

El Magistrado sustanciador, por medio de auto del 31 de marzo del 2020, avocó conocimiento, en única instancia, con el fin de efectuar el control al Decreto 047 del 20 de marzo de 2020, conforme a lo establecido en el artículo 136 del CPACA; ordenó (i) la notificación personal a la Alcaldía de San Jacinto

13-001-23-33-000-2020-00151-00

y al Ministerio Público, (ii) correr traslado a la entidad para que rinda informe acerca del Decreto, (iii) informar a la comunidad en general sobre la existencia del presente proceso y (iv) invitó a varias universidades de la ciudad para que se pronunciaran al respecto.

El aviso al que se refiere el artículo 185 estuvo fijado en la secretaría de esta Corporación, a partir del 13 hasta el 24 de abril de 2020. El traslado a la Procuraduría Judicial 130 Delegado ante el Tribunal Administrativo de Bolívar transcurrió desde el 30 de abril de 2020 hasta el 14 de mayo del mismo año.

Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, pues el análisis del decreto sometido a control se basará en las consideraciones adoptadas por el Alcalde Municipal de San Jacinto para la expedición del mismo.

### **3.3. Intervenciones**

Sin intervenciones, se destaca que el Procurador Delegado ante esta Corporación no emitió concepto.

## **IV.-CONTROL DE LEGALIDAD**

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **5.1. Competencia.**

Es competente esta Corporación en Sala Plena, para conocer el presente proceso en única instancia, de conformidad a lo establecido en el artículo 20

13-001-23-33-000-2020-00151-00

de la Ley 137 de 1994, el artículo 136, numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

## **5.2. Problemas jurídicos**

Advierte la Sala que el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si:

*¿El Decreto No. 047 del 20 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SAN JACINTO BOLÍVAR”, es susceptible de control inmediato de legalidad?*

En caso positivo, se deberá determinar si,

*¿Hay lugar a declarar ajustado a derecho el Decreto No. 047 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde Municipal de San Jacinto – Bolívar?*

## **5.3. Tesis de la Sala**

La Sala Plena considera que, el Decreto 047 de 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Jacinto – Bolívar, no será objeto de pronunciamiento de fondo, toda vez que no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias conferidas por la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica realizada por el Decreto 417 de 2020, sino en uso de las facultades legales conferidas por las leyes ordinarias.

## **5.4. Marco normativo y jurisprudencial**

### **5.4.1 Del control de legalidad de los actos administrativos dictados en el marco de los estados de excepción.**

El control inmediato de legalidad inicialmente está previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, instaurado como un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos

13-001-23-33-000-2020-00151-00

legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción en cualquiera de sus modalidades.

La citada norma, le atribuyó la competencia del control de legalidad a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional.

Dicha regla fue nuevamente reproducida en el artículo 136 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo:

**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.*

Lo anterior es concordante con lo consagrado en el numeral 14 del artículo 151 que enseña:

**“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 fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan. “*

La Jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup> ha señalado que, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 enseña que son tres los presupuestos requeridos para que sea

<sup>2</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

13-001-23-33-000-2020-00151-00

viable el control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta su procedencia, como son: **(i)** En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general, **(ii)** en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, **(iii)** tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

#### 5.4.2. Características del control inmediato de legalidad.

Respecto a las características del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, ha señalado<sup>3</sup>:

**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

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS – Sentencia de fecha 5 de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

**13-001-23-33-000-2020-00151-00**

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 Plena 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 dicho<sup>4</sup>

“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.”

Finalmente, el control inmediato de legalidad debe hacerse confrontando las normas superiores, que son: i) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales, ii) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, iii) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción y iv) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, providencia del 24 de mayo de 2016, Radicación Nro.: 11001031500020150257800.

Conforme lo expuesto en precedencia, procederá la Sala Plena a resolver los problemas jurídicos formulados.

### **5.5. CASO CONCRETO**

En el asunto bajo estudio, la Alcaldía Municipal de San Jacinto – Bolívar, expidió el Decreto No. 047 del 20 de marzo de 2020 por medio del cual dispuso la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio a fin de conjurar los efectos del COVID19; se ordenó celebrar los actos y contratos pertinentes para afrontar las necesidades existentes en salubridad pública; realizar los movimientos presupuestales necesarios para la ejecución de los contratos que se celebren con ocasión a la calamidad pública y la urgencia manifiesta; las documentos que constituyan el expediente administrativo de la urgencia manifiesta deberán remitirse a la Contraloría Departamental dentro del término legal.

En este punto, procede la Sala a determinar si el Decreto 047 de 2020 expedido por el Alcalde de San Jacinto es susceptible de control judicial. El acto administrativo objeto de estudio se fundamentó en Normas de diversa categoría en el ordenamiento jurídico vigente, así:

- (i) Constitucional: Artículos 2, 315 y 209
- (ii) Legales: Ley 80 de 1993 y Ley 1523 de 2012
- (iii) Decretos expedidos con ocasión de la emergencia económica y social: 417 y 440
- (iv) Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social
- (v) Decreto municipal 046 de 2020.

El contenido de las normas anteriores de origen constitucional y legal son de carácter permanentes, es decir, no son expedidas con ocasión del estado de emergencia. Por ello, las autoridades municipales al hacer uso de las mismas, están en ejercicio de las facultades que le confiere el ordenamiento jurídico ordinario, sin que sea necesario invocar las reglas proferidas con ocasión de un estado de excepcional de emergencia. Por lo tanto, con fundamento en ellas se pueden proferir por parte de las autoridades municipales en cualquier

13-001-23-33-000-2020-00151-00

momento, los reglamentos o decretos que consideren pertinentes, siempre y cuando se cumplan los presupuestos de dichas normas.

Para una mejor comprensión de lo afirmado en el párrafo anterior, la Sala realizará un breve análisis del contenido de las normas citadas en los considerandos del decreto objeto de estudio.

La Ley 80 de 1993, en su artículo 42, estableció la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa cuando exista la necesidad de brindar la continuidad del servicio, el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; en 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 que imposibiliten acudir a los demás procesos de selección. Esta norma impone la obligación a la autoridad que la decreta, que su declaratoria debe hacerse a través de un acto administrativo motivado. En dicho acto se puede ordenar la realización de los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

La Ley 1523 de 2012 creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el cual está integrado entre otros por las entidades territoriales. Por tal motivo, el artículo 14, le atribuyó al Alcalde la responsabilidad de la implementación de la política de gestión del riesgo en su territorio, en virtud a que este es el representante legal de la entidad. Dentro de las funciones y atribuciones de los alcaldes se les encargó la declaratoria de desastre, calamidad pública y normalidad. La calamidad pública fue definida en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 58. CALAMIDAD PÚBLICA.** *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*

13-001-23-33-000-2020-00151-00

*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.*

Sobre el régimen normativo aplicable a la calamidad pública, el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, previó que en la norma donde se declare la calamidad pública se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. De manera puntual se precisó que 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"*.

En cuanto a las medidas de contratación estatal, en el marco del artículo 66 de la norma arriba citada se ordenó que:

**ARTÍCULO 66. MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN.** *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 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.*

**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.*

De acuerdo con las normas referenciadas, es posible afirmar que los alcaldes en ejercicio de sus funciones ordinarias pueden declarar la urgencia manifiesta

13-001-23-33-000-2020-00151-00

como forma para contratar directamente, siempre y cuando se cumplan los presupuestos exigidos por las normas que lo regulen. Así las cosas, cuando se decreta la calamidad pública en un municipio, el Alcalde podrá, a través de un acto debidamente motivado, declarar la urgencia manifiesta, sin necesidad de ostentar facultades extraordinarias.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 57 y 58 de la Ley 1523 de 2012, el Alcalde del municipio de San Jacinto, expidió el Decreto 046 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual dispuso la declaratoria de calamidad pública en el municipio<sup>6</sup> por un término de 3 meses; así mismo dictó otras medidas con relación a ello.

Ahora bien, el decreto bajo estudio se relaciona en sus considerandos en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria en todo el país. Este acto está fundamentado en las atribuciones contenidas en la Ley 9 de 1979, la cual se encarga de regular aspectos de carácter sanitario en su título VII, disponiendo la vigilancia y control epidemiológico y entregándole al Ministerio de Salud la vigilancia y control del mismo. Por esta razón, ante la pandemia del Covid – 19, se expide la Resolución mencionada; en las atribuciones contenidas en los artículos 68 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y el artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, es decir, antes de decretarse el estado de emergencia Económica y social en el país, el cual fue decretado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Observa la Sala que, las medidas contenidas en el Decreto 047 del 20 de marzo de 2020 fueron expedidas por el Alcalde Municipal de San Jacinto - Bolívar, en ejercicio de las funciones ordinarias a él atribuibles<sup>7</sup> en virtud de las facultades que le confiere la Ley 1523 de 2012, en su calidad de jefe de la

<sup>6</sup> Ver Decreto 046 del 20 de marzo de 2020 <http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>

<sup>7</sup> Art. 14 de la ley 1523 de 2012. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

**13-001-23-33-000-2020-00151-00**

administración municipal, para conjurar la calamidad pública que vive su municipalidad y poder regresar a la normalidad que es la finalidad de esta ley, tal como se desprende del artículo 64 de ese estatuto. En otras palabras, no se requiere de ningún decreto legislativo para declarar la urgencia manifiesta por parte del Alcalde; ya que esta figura se puede utilizar: (i) aplicando directamente la Ley 80 de 1993; (ii) con la declaratoria de desastre o calamidad pública por disposición de la Ley 1523 de 2012, la cual a su vez, remite a lo dispuesto en la Ley 80 para este fenómeno y (iii) por un estado de excepción, como lo es la declaración de emergencia económica, social y ecológica, cuyos decretos legislativos sirven de soporte para que la primera autoridad municipal haga uso de esta figura en los términos de la Ley 80 en el territorio de su jurisdicción.

A la luz de lo anterior, se observa que el Decreto 047 del 20 marzo de 2020 no desarrolla el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, porque no es con base a este último decreto que se expide la declaratoria de urgencia manifiesta, sino con fundamento en el Decreto 046 de 2020, proferido por el Alcalde de San Jacinto Bolívar que declaró el estado de calamidad pública en dicho municipio. Por ello, al hacer uso de las facultades ordinarias y legales para expedir el Decreto 047, no puede este Tribunal estudiar de fondo la legalidad del acto administrativo en cuestión, pues se reitera que solo lo sería en caso de que el sustento de la expedición del acto plurimencionado, fueran decretos legislativos emitidos por el gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En conclusión, el control del Decreto No. 047 de 20 de marzo de 2020 no puede ser revisado de manera inmediata por este medio, si no por los otros medios como la nulidad simple contemplada en el artículo 137 del CPACA y para ello requiere que se presente una demanda con todos los requisitos establecidos en la legislación procesal respectiva, la cual está vigente desde el 26 de mayo por disposición del Acuerdo PCSJA20-11556, que en su artículo 5 estableció: "...Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo. Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo: (...) 5.3 El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria."

13-001-23-33-000-2020-00151-00

Igualmente, cabe señalar que el acto administrativo objeto de análisis, es susceptible de conocimiento por remisión del Gobernador del Departamento de Bolívar, a través de las observaciones en ejercicio del derecho fundamental de tutela efectiva, como garantía del acceso a la administración de justicia.

Finalmente, la Sala no realizará pronunciamiento sobre el segundo problema jurídico, por ser innecesario, al ser negativa la respuesta al primero.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **VI.- FALLA:**

**PRIMERO: ABSTENERSE** el Tribunal Administrativo de Bolívar de hacer un pronunciamiento de fondo respecto del Decreto No. 047 de 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Jacinto – Bolívar; conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

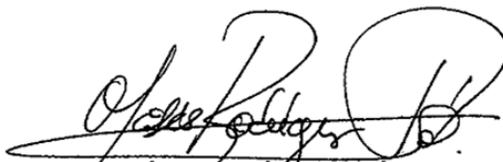
**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta decisión al señor Alcalde del Municipio de San Jacinto– Bolívar, al Ministerio Público y al Departamento de Bolívar y a la comunidad.

**TERCERO: ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala plena No. 002 de la fecha.

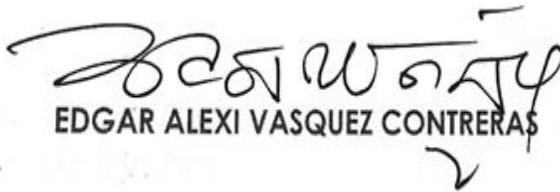
#### **LOS MAGISTRADOS**



**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**



13-001-23-33-000-2020-00151-00

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

  
DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

  
JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	13-001-23-33-000-2020-00151-00
ACTO OBJETO DE CONTROL	DECRETO 047 DEL 20 DE MARZO 2020
ENTIDAD QUE LO EXPIDE	MUNICIPIO DE SAN JACINTO – BOLÍVAR
MAGISTRADO PONENTE	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

