



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

-SALA DE DECISIÓN 001-

SENTENCIA No. 120

Popayán, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00322-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto No. 58 de 24 de abril de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Silvia – Cauca.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 58 de 24 de abril de 2020, *“Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el Municipio de Silvia - Cauca”*, expedido por el municipio de Silvia Cauca.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. 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 la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“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...”*, entre los fines más destacados.

2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Posteriormente, la alcaldesa del municipio en comento expidió el decreto mencionado, el cual dispuso lo siguiente en su parte resolutive y considerativa, las cuales se transcriben en su literalidad:

“ARTÍCULO 1. PRORROGAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Silvia – Cauca desde la fecha de publicación del presente en los términos del párrafo del Artículo 63 de la Ley 1523 de 2012, con ocasión de lo expresado en la parte motiva de este Decreto.

ARTICULO 2. PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO. Se procederá a actualizar el Plan de Acción Especifico que incluya las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas, el cual deberá ser sometido a aprobación del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo.

Parágrafo 1º. El seguimiento y control de dicho Plan, estará a cargo del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, así como a los órganos de control pertinentes.

Parágrafo 2º. El Plan de Acción Especifico 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.

ARTICULO 3º. TRASLADOS PRESUPUESTALES. Durante la vigencia de la CALAMIDAD PÚBLICA, la Administración Municipal podrá hacer los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la Entidad para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las otras necesidades para superar la emergencia por COVID-19.

ARTICULO 4º VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”. (Sic)

Como fundamento de su decisión indicó:

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

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

Que en el párrafo 1º del artículo 1 de 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”, se prevé que la gestión del riesgo se constituye 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.

Que el artículo 3º ibídem dispone que entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual “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 pública y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.

Que, en igual sentido, la citada disposición consagra el principio de solidaridad social, el cual implica que: “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”.

Que, el artículo 12 ibídem, consagra que: “Los gobernadores y alcaldes, son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

Que el artículo 14 ibídem, dispone “Los alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio. El alcalde como conductor de desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

Que el 30 de marzo 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 manejar 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 el cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (covid-19) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución No. 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.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar por la pandemia global del Coronavirus (Covid-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir a las competencias establecidas para la Secretaria de Salud Municipal, con objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes del Municipio de Silvia – Cauca.

Que en reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD, realizada el día viernes 24 de abril de 2020, manifiesta la siguiente estadística, referente a la situación con el Coronavirus (Covid-19), así: Estadísticas de casos del nuevo coronavirus en el mundo: confirmados 2.637.314 – muertos: 183.559 Recuperados: 715.191 – Covid 19 en Colombia: contagiados confirmados: 4.561, distribuidos en todo el país. Personas recuperadas: 927. Muertos 215. Consolidados en el Cauca: Casos confirmados 25 Miranda-6 Popayán 15 – Puerto Tejada 2 – Santander de Quilichao 1 – Timbio 1 – Recuperados 9 – Fallecidos 3 – Mujeres 13 – Hombres 12.

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 Silvia – Cauca es necesario adelantar acciones relacionadas con la evidencia 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, en los términos del Decreto Municipal 51 de 01 de abril de 2020, por lo cual se requiere prorrogar la calamidad pública, en los términos del PARÁGRAFO del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012.

“ARTICULO 64. RETORNO A LA NORMALIDAD. El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continúen aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.

Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo como continúen aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.

PARÁGRAFO. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y de doce (12) meses para la declaratoria de situación de desastre, en estos casos, podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. Los términos comenzarán a contarse a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública”.

Para esta prórroga se considera la determinación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD, de emitir concepto favorable para prorrogar por seis (6) meses la situación de calamidad pública por la emergencia sanitaria de la pandemia de COVID-19 en Silvia.

El Decreto Legislativo 593 de 24 de abril de 2020, Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus (Covid-19), y el mantenimiento del orden público, decreta “Artículo 1. Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19”

Que la Ley 1523 de 2012 establece en su capítulo VI las declaratorias de desastres, calamidad pública y normalidad y en el artículo 58 se establece que para los efectos de dicha norma, “ se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o de varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propias 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 apartamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y construcción”.

Que la Corte Constitucional respecto de la declaratoria de calamidad pública en Sentencia C-466 de 2017, Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido señaló: “la calamidad pública alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera

gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente”. Al respecto, la Corte ha señalado que “los acontecimientos no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social y ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”. “En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”

Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (Covid-19) se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el Municipio de Silvia Cauca, se hace necesario adoptar medidas adicionales y complementarias en esta prórroga, que permiten conjurar el estado de calamidad pública existente”. (Sic)

II. INTERVENCIONES

3. El municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto, ni tampoco informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente.

4. La Procuradora 40 Judicial II en Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, en resumen, solicitó que el estudio del decreto fuera declarado improcedente, ya que se emitió por fuera de la vigencia del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y, por tanto, su análisis no debe ser asumido por el Tribunal.

III CONSIDERACIONES

5. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para decidir en única instancia sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.¹, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

6. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

¹ “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. (...)”.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta²

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

7. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior³, de conmoción interior⁴ y de emergencia⁵.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE, Estatutaria que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

² Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

³ Artículo 212.

⁴ Artículo 213.

⁵ Artículo 215.

7.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º , 209, ss, 298 y 311 C.Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 - 14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

“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”.

“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 vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala,

también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “*desarrollo*” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6 y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de la LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes⁶:

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*
- e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505.
Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.”⁷

7.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivado, (ii) que estén suscrito por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación⁸

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado⁹, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez

⁷ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. 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.”¹⁰

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)¹¹ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las 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 f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

El Consejo de Estado, por su parte, definió como características¹² del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

- i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.
- ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

¹² Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, 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.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, 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 expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este 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.

Es de aclarar que, aunque, en principio, 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, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible¹³ con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa¹⁴, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

8. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad, como se verá, fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19, en cuanto tuvo por objeto prorrogar la declaratoria de

¹³ Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

¹⁴ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

calamidad pública en el municipio de Silvia, con miras a que esta entidad territorial pudiera implementar diferentes medidas para la atención de la pandemia.

8.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad¹⁵: 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.

El Decreto No. 58 del 24 de abril de 2020, fue expedido por la alcaldesa municipal de Silvia, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y aparece debidamente motivado.

Y si bien no se expidió en vigencia del estado de excepción, ya que el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, que lo decretó, tuvo vigencia hasta durante 30 días calendario, los cuales, para el 24 de abril, ya se encontraban vencidos, considera la Sala que sí se hizo en desarrollo de aquel, por un lado, porque la decisión contenida en el decreto prorroga la vigencia de la declaratoria de calamidad pública que se dispuso en dicha localidad mediante Decreto 51 del 1 de abril de 2020¹⁶, que sí se expidió durante el estado de excepción; y por otro, porque de su contenido se advierte que todas sus disposiciones propendieron a atender el objeto del Decreto 417 de 2020, que corresponde a *“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...”*, en la medida que acudió a la extensión de la declaratoria de calamidad pública por el término de seis meses a efectos de implementar medidas de contención de la pandemia. De modo que formalmente no puede hacerse reproche alguno.

8.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO ESTUDIADO CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

¹⁵ Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

¹⁶ Proyecto cuya legalidad fue estudiada en el proceso con radicado: 19001-23-33-004-2020-00234-00, decidido mediante sentencia del 18 de junio de 2020, con ponencia del magistrado David Fernando Ramírez.

8.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican que la materia sobre la cual tratan las medidas guarden relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y "*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"¹⁷, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

8.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la "*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*" y que el "*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*"; declaró, por 30 días calendario, el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", para "*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...*", entre los fines más destacados.

8.2.1.2. Y en el decreto mencionado se argumentó 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; 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 con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

8.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y la decisión adoptada, de acudir a la figura de la calamidad pública para poder adelantar todas las gestiones necesarias para contener la emergencia generada por el Covid-19.

8.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹⁸. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no

¹⁷ Sentencias C-723 de 2015.

¹⁸ Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

8.2.2.1. Según lo dicho, el decreto bajo estudio se expidió con el fin de que el municipio extendiera la declaración de la calamidad pública hasta por el término de seis meses, de conformidad con el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, a efectos de implementar las diferentes actuaciones para atender enfrentar la pandemia en esa localidad, razón por la que se colige que su objetivo está encaminado a la planificación de las acciones a implementar por parte de la administración municipal para enfrentar y superar las afectaciones generadas por la pandemia del Covid-19, y, en principio, no establece una afectación directa de los derechos fundamentales de sus habitantes, respecto de quienes, por el contrario, se evidencia existe la intención de salvaguardar sus derechos fundamentales a la salud y la integridad, en tanto que el ente emisor del acto administrativo está propendiendo por adelantar las actuaciones para detener el avance de los contagios en su territorio y propender por la superación de los efectos negativos que deja la situación de emergencia sanitaria.

8.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan "*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*"¹⁹ y que (ii) no desconozcan "*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE*".

Sin embargo, como se indicó aquí, a través del acto administrativo bajo estudio se dispuso la prórroga de la declaratoria de calamidad pública, hasta por el término de 6 meses, con miras a la actualización del plan de acción específico para la contención de los efectos de la pandemia y la recuperación de los mismos, y por tanto, no contiene por sí mismo una limitación al ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes del municipio en comento. De modo que el acto no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, ni tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

8.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales²⁰: "*... en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

¹⁹ Sentencia C-225 de 2009

²⁰ Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

En el presente caso, como se indicó, el acto administrativo no dispone una afectación directa a derechos fundamentales, y con todo, se encuentra que el juicio de motivación suficiente aparece igualmente cumplido, en tanto que se establece, a partir de la información suministrada por la OMS y el Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19, la necesidad de continuar en la implementación de medidas urgentes para proteger a la población.

Así mismo, se halla que se acudió adecuadamente a 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*”, especialmente a su capítulo VI, que regula lo concerniente a la declaratoria de desastre, calamidad pública, su prórroga y el alcance de la normalidad, y que contempla en sus artículos 57, 58, 61, 63 y 66, lo siguiente:

ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA. 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 h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

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 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.

(...)

ARTÍCULO 61. PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PARA LA RECUPERACIÓN. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que 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.

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

PARÁGRAFO 1o. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas

para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.

PARÁGRAFO 2o. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

(...)

ARTÍCULO 64. Retorno a la normalidad. El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción.

Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.

Parágrafo. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y de doce (12) meses para la declaratoria de situación de desastre, en estos casos, podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. Los términos comenzarán a contarse a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública.

(...)

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.

En ese sentido, como se observa que la declaratoria de calamidad pública por parte del ente territorial se efectuó con base en la situación generada en un evento natural o antropogénicos no intencional, como lo constituye la aparición de un nuevo coronavirus, Covid-19, cuyos efectos nocivos y hasta letales para la salud humana han sido evidenciados científicamente, lo que da cuenta de la alta probabilidad de causar “*daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población*”, cumpliéndose por tanto el supuesto legal para que la autoridad local acudiera a esta figura.

Igualmente, se aprecia que para su prórroga, se cumplió la exigencia establecida en el parágrafo del artículo 64 transcrito, referida al previo concepto favorable por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, ya que en las consideraciones del decreto municipal analizado se indicó que dicho organismo determinó la grave situación de emergencia sanitaria y que era necesario extender las medidas para conjurarla, por lo que votó unánimemente para prorrogar por el término de seis meses la calamidad pública y proceder a actualizar el plan de acción específico para la superación de dicha contingencia.

Luego, se aprecia que existe una justificación adecuada desde el punto de vista normativo, aspecto que también se evidencia en lo fáctico, ya que en el acto administrativo bajo estudio se expuso que la declaratoria de calamidad pública era necesaria debido a los reportes de la OMS advertían que la propagación del virus Covid-19 avanzaba rápidamente y que, por tanto, era imperativo que todas las autoridades administrativas implementaran medidas urgentes para evitar su propagación y hacer frente a los contagios y demás efectos venideros, pues, la incidencia de la pandemia no solo toca lo que tiene que ver con la salubridad pública, sino que además se ha extendido colateralmente a una infinidad de aspectos de la vida en sociedad, sin que se encuentre además que esta situación fuera previsible para la entidad territorial, por lo que se concluye que el acto administrativo está justificado en aspectos ciertos, que son notorios y comprobables.

Por tanto, se colige que la declaratoria de la calamidad pública se encuentra justificada normativa y fácticamente.

8.2.5. El juicio de incompatibilidad según el artículo 12 *ibídem*, “*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción*”. Sin embargo, en ese evento no se suspendió ley alguna.

8.2.6. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean “*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*”. El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas

permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar "*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*"²¹.

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, se advierte que el acto se sustenta en la información de la OMS y el Ministerio de Salud sobre el Covid-19, que ha sido confirmada por hechos posteriores que son notorios y que evidencian la agresividad, la facilidad con que aquel se propaga y la dificultad para superar los problemas que ha generado en diferentes escenarios. De modo que el hecho de que las autoridades públicas prevengan el avance descontrolado de la pandemia y se preparen para la atención de las necesidades ocasionadas por la misma en todos los ámbitos sociales, se traduce en una obligación que deben atender con apremio para poder preservar la salud y la vida de todos los habitantes.

Y desde el punto de vista de la necesidad jurídica, el propósito de proteger a la población de la agresividad del virus, dotar a las unidades de salud de los elementos necesarios, de preservar el bienestar común, de garantizar la seguridad alimentaria de los más vulnerables y en general, prevenir y atender el desarrollo de problemas sociales de diversa índole, exige de la administración local el diseño de un plan adecuado de intervención, la gestión de recursos y la agilización de los diferentes procesos de contratación en los términos en que comúnmente se desarrollan y que en su lugar, acuda a actuaciones expeditas, sobretodo, teniendo en cuenta el elevado índice de propagación de los contagios y la urgente premura de su contención para preservar la vida.

8.2.7. Y, por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de la LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben "*imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*"²² y, el segundo, que la medida excepcional "*guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos*".

Como se advierte, el contexto de la pandemia del Covid-19 hace que un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, se atienda con la intervención inmediata de las autoridades públicas, y por tanto, resulta necesaria la elaboración de un plan específico de intervención, la gestión de recursos y la agilización de los procesos contractuales en la adquisición de los bienes y servicios para enfrentar dicha contingencia, lo que se comprende como una medida

²¹ Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

²² Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

proporcional por la gravedad de afectaciones sociales que genera el virus, sobre todo, teniendo en cuenta que dicha situación dio origen a un estado de excepción.

Con todo, no debe olvidarse que, en lo que toca a las medidas especiales de contratación, el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, dispone que si bien el Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo se regirá por las normas de contratación que rigen a los particulares, tales contratos deberán surtir el control fiscal que se establece para los casos de contratación bajo la modalidad de urgencia manifiesta, y que se regula en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, así:

“ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta”

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.”

Por tanto, se deduce que la necesidad de la realización de procesos contractuales bajo las normas privadas, y no las de contratación pública, no se constituye en óbice para que tales gestiones no propendan por atender los principios que rigen la administración pública, esto es el respeto al interés general, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, lo que deberá ser verificado automáticamente por los organismos de control y, en especial, por aquellos que ejercen el control fiscal, según lo dispone el artículo 43 *ibídem*.

Luego, la prórroga de la declaratoria de calamidad pública y la actualización del diseño del plan específico de intervención, se constituye en una medida legal y proporcional ante la emergencia sanitaria surgida por el Covid-19, la que además, como se ha podido evidenciar de manera notoria, trasciende y resulta transversal a diferentes ámbitos sociales e individuales que deben ser atendidos por las autoridades públicas, conforme a las obligaciones constitucionales que les asisten como garantes de los derechos fundamentales. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

En conclusión, (i) la prórroga de la declaratoria de calamidad pública adoptada por el acto *sub examine* resulta necesaria y proporcional en

relación con la emergencia sanitaria que se pretende conjurar y que aún subsiste, (ii) es plenamente compatible con la naturaleza, fines, composición y características del Covid-19, (iii) pretende contribuir a la protección de la población de la entidad territorial y, finalmente, (iv) está debidamente limitada y restringida a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, conjurar la pandemia y el despliegue de sus efectos.

9. Por tanto, se declarará ajustado a Derecho el acto en comento.

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

FALLA:

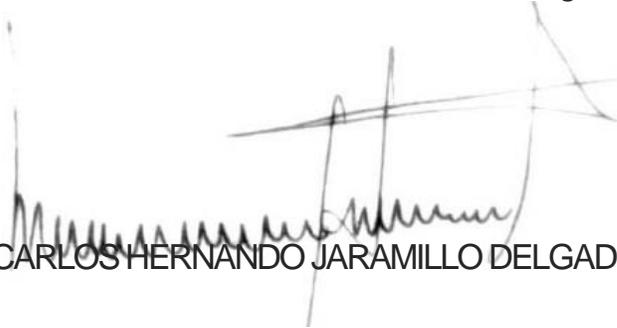
PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 058 de 24 de abril de 2020, *“Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) en el Municipio de Silvia - Cauca”*, expedido por dicha entidad territorial.

SEGUNDO. Comuníquese lo decidido al municipio en comento, a la delegada de la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

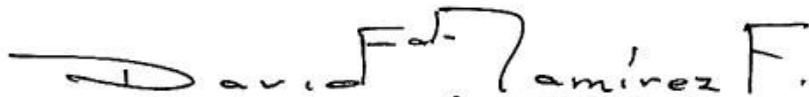
Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ