



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020).

Proceso : 81001-2339-000-2020-00042-00
Medio de control : Control inmediato de legalidad
Solicitante : MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto expedido : Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Arauca a ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública y se adoptan otras decisiones para contener y evitar la posible afectación del COVID-19 en el Municipio de Arauca”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Arauca.

1. ANTECEDENTES

- La Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el 11 de marzo de 2020 el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.
- El Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.
- El Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir por un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por el otro, la extensión de los efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida.
- Posteriormente, el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 (Coronavirus) y el mantenimiento del orden público.
- En vista de ello, el Departamento de Arauca expidió el Decreto No. 0368 del 24 de marzo de 2020 *“POR LA CUAL SE DECLARA LA SITUACION DE CALAMIDAD PUBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA COMO CONSECUENCIA DE LA PRESENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL Y POSIBLE AFECTACION EN EL DEPARTAMENTO DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.
- En atención a dichas consideraciones, el Municipio de Arauca profirió el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública y se adoptan otras decisiones para contener y evitar la posible afectación del COVID-19 en el Municipio de Arauca”*, acto administrativo objeto de estudio en el presente medio de control.

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

El texto del Decreto se transcribe en su totalidad así:

**“DECRETO N° 0035
(Marzo 25 de 2020)**

“Por medio del cual se declara la calamidad pública y se adoptan otras decisiones para contener y evitar la posible afectación del COVID-19 en el Municipio de Arauca”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ARAUCA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012, Ley Estatutaria N° 1751 de 2015, Resolución N° 00380 de marzo 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto Nacional N° 417 del 17 de marzo de 2020, Decreto Nacional N° 418 de 18 de marzo de 2020, Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020, Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

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

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

Que en el en el parágrafo 10 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 3 ídem 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 públicas 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.”

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

Que, el artículo 12 ibídem consagra 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 14 ibídem dispone “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.”

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

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detención 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 día 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia por Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaro 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 y mitigar sus efectos.

Que el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 establece que “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.”

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 o 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

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

utilización de sus competencias normales". En tales términos, la Corte ha reconocido de 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 tecnológico"

Que el Gobierno Nacional a través de Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que el Gobierno Nacional a través de Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario adoptar medidas en el Municipio de Arauca para prevenir y contener la propagación del COVID-19 mediante Decretos municipales N° 0032 y 0033 de 2020.

Que el Departamento de Arauca, mediante Decreto N° 0368 del 24 de marzo de 2020, declaró la situación de Calamidad Pública en atención a la evolución, propagación y posible presencia en el Departamento de la pandemia Coronavirus COVID-19.

Que el 25 de marzo de 2020, en sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca, al analizar la situación que se viene presentando en la ciudad por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, particularmente el consagrado en el numeral séptimo, el Consejo emitió concepto favorable atendiendo la inminente de calamidad pública que puede generarse por la posible presencia del Coronavirus COVID-19 en el Municipio de Arauca.

Que acatando las instrucciones del Gobierno Nacional y Departamental y conforme al concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca se hace necesario decretar la calamidad pública.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Decretar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Arauca hasta por el término de seis (6) meses, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente decreto.*

Parágrafo 1: *El término establecido para la situación de Calamidad Pública podrá modificarse o prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca.*

Parágrafo 2: *Como consecuencia del decreto de Calamidad Pública el Municipio de Arauca procederá a dar aplicación al régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública establecido en la Ley 1523 de 2012.*

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

ARTÍCULO SEGUNDO: *Adoptar las medidas implementadas por el Gobierno Nacional y Departamental, al igual que las estrategias de respuesta que sean aprobadas por el Consejo Departamental y Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.*

ARTÍCULO TERCERO: *La elaboración del Plan de Acción Específico para la Recuperación, de que trata el artículo 56 de la Ley 1523 de 2012, estará en cabeza del Secretario de Salud con el aporte del: i) Secretario de Planeación ii) Secretario de Gobierno y iii) Secretario de Hacienda y Finanzas Públicas del Municipio de Arauca.*

Parágrafo 1: *El seguimiento y control de dicho plan, estará a cargo las Secretarías de Despacho que intervienen en su elaboración y los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca.*

Parágrafo 2: *El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modulaciones.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente decreto rige a partir de su publicación.”*

2. ACTUACION PROCESAL

El Municipio de Arauca remitió copia del Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2012, con el fin de que esta Corporación adelantara el correspondiente control inmediato de legalidad, según lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante proveído del 1° de abril de 2020 se avocó conocimiento del mencionado Decreto y para adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, se ordenó i) la publicación de un aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto administrativo; ii) ordenó al Municipio remitir los antecedentes administrativos del acto objeto de control; iii) corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto; y iv) exhortó a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para que remitiera concepto.

2.1. Intervención del Municipio de Arauca

Mediante escrito del 23 de abril de 2020 solicitó la declaratoria de legalidad del acto administrativo, argumentando que dicha decisión se expidió con estricto acatamiento a las atribuciones constitucionales y legales concedidas para tal fin.

Que en virtud del Decreto 417 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y de los lineamientos proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, disposiciones emitidas como consecuencia de la emergencia generada por el COVID-19 (Coronavirus), el Municipio dio aplicación a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 en lo que respecta a la Declaratoria de Calamidad Pública, contando para ello, con el concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

Así las cosas, es claro que el Decreto materia de estudio acató las instrucciones que sobre el asunto reguló el Gobierno Nacional.

2.2. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría 56 Judicial II Administrativa de Bogotá con funciones en Arauca a través de concepto No. 030-2020 del 7 de mayo de 2020 solicitó la declaratoria de legalidad del Decreto No. 0035 de 2020 por estar ajustado al marco constitucional y legal. Lo anterior, teniendo en cuenta que el mismo tiene conexidad externa con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, que no fue cosa distinta a la apremiante situación que se vive en el territorio nacional en virtud de la pandemia mundial por COVID-19.

Así mismo, el Decreto en mención guarda conexidad interna ya que con la declaratoria de la calamidad pública se buscó acceder a los mecanismos brindados por la Ley 1523 de 2012.

En conclusión, el acto administrativo proferido por el Municipio de Arauca cumple con los principios de finalidad y proporcionalidad, y además no es arbitrario, atendiendo con ello, a las exigencias previstas en el Decreto 417 de 2020 y la Ley 1523 de 2012.

3. CONSIDERACIONES

No advirtiéndose irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, procede a dictarse sentencia

3.1. Competencia

Este Tribunal en Sala Plena es competente para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si hay lugar a declarar ajustado a derecho el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Arauca – Arauca.

3.3. Marco normativo

3.3.1. Estados de excepción

Los estados de excepción suponen la existencia de condiciones de anormalidad, que impiden el adecuado desarrollo de la institucionalidad y que, por lo mismo, imponen la necesidad de adoptar medidas de emergencia durante un lapso.

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

La Constitución Política de 1991 prevé tres clases de estados de excepción: el de guerra exterior -art. 212-, el de conmoción interior -art. 213- y el de emergencia -art. 215-.

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.¹

3.3.2. Estado de emergencia

El artículo 215 de la Constitución Política preceptúa:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

¹ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 505 DE 2010

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”*

Por su parte, la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", en desarrollo de la precitada norma constitucional, contempla el estado de emergencia económica, social y ecológica así:

“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.”

El artículo 47 de la anterior disposición normativa establece las siguientes facultades en cabeza del Gobierno Nacional:

“Artículo 47. Facultades. *En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. *Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.”*

Así las cosas, desde el punto de vista normativo, en los estados de excepción incluido el de emergencia, al Presidente de la República se le faculta para dictar decretos con fuerza de Ley.

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

En el caso específico del estado de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar los mencionados decretos con fuerza de Ley, denominados “Decretos Legislativos” destinados exclusivamente a conjugar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agencias estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrá reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los “decretos legislativos” expedidos para conjugar el “estado de emergencia”; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento público, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción².

3.3.3. Naturaleza y características del control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 dispone:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Entre tanto, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa:

“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.”

² Ibidem

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

De lo dispuesto, se tiene que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y Ley 1437 de 2011, para examinar las medidas de carácter general que sean dictadas por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción. Así lo manifestó el Honorable Consejo de Estado³ y además indicó que el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción - *artículos 212 a 215 de la Constitución Política*-, la Ley Estatutaria de los estados de excepción -*Ley 137 de 1994*- y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

La Honorable 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 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.

En la actualidad, el órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo precisa acerca de las características del control inmediato de legalidad así⁴:

“i) Se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.”

Por lo antes señalado el control se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los

³ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, Auto del veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

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 Nacional.

Con base en lo anterior, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis integral de dicho acto administrativo, en donde se estudiara por un lado, el aspecto formal y por el otro, el material.

3.4. Examen de legalidad del Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

3.4.1. Examen formal

En cuanto a la competencia, tenemos que el artículo 315 de la Constitución Política señala:

“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*
- 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
- 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*
- 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*
- 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*
- 8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.*

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.”

El Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, por medio del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el termino de treinta (30) días calendario, para enfrentar la pandemia denominada coronavirus (covid-19).

El Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública y se adoptan otras decisiones para contener y evitar la posible afectación del COVID-19 en el Municipio de Arauca”* fue proferido por el Alcalde del Municipio de Arauca, en desarrollo de las siguientes disposiciones constitucionales y legales: artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1523 de 2012, Ley Estatutaria N° 1751 de 2015, Resolución N° 00380 de marzo 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto Nacional N° 417 del 17 de marzo de 2020, Decreto Nacional N° 418 de 18 de marzo de 2020, Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020, Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020.

Ante esa circunstancia, es claro que el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, adopta medidas administrativas para que el Municipio de Arauca pueda afrontar las posibles afectaciones que llegare a surgir como consecuencia de la coyuntura que vive el país por la pandemia del COVID-19 (Coronavirus). Así entonces, la materia tratada en el Decreto en mención, se circunscribe al ámbito de competencia con el que cuenta la autoridad municipal *-Alcalde-* en ejercicio de su función administrativa.

En cuanto a su forma, se advierte que el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en lo que respecta al objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa. Ello, en atención a que dentro de los considerandos dispuso:

“Que el Gobierno Nacional a través de Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que el Gobierno Nacional a través de Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario adoptar medidas en el Municipio de Arauca para prevenir y contener la propagación del COVID-19 mediante Decretos municipales N° 0032 y 0033 de 2020.

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

Que el Departamento de Arauca, mediante Decreto N° 0368 del 24 de marzo de 2020, declaró la situación de Calamidad Pública en atención a la evolución, propagación y posible presencia en el Departamento de la pandemia Coronavirus COVID-19.”

Visto ello, en la expedición del Decreto se dio cumplimiento al procedimiento establecido para tal fin, en el sentido de que fue proferido en el marco de las directrices y potestades establecidas por los decretos legislativos dictados en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Dicho eso, la Sala encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello, el cual desarrolla unos Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁵.

En el mismo sentido, se aprecia que el Decreto examinado cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo, es decir, que se indican y constan los datos mínimos para su identificación, tales como: el número, la fecha y se expresa las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas.

3.4.2. Examen material

3.4.2.1. Conexidad

Tal y como se expuso en el marco normativo que precede y con base a lo expresado por el Honorable Consejo de Estado⁶, se debe establecer en primer lugar, si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para

⁵ La decisión se adopta por mayoría, pues también se planteó que el Decreto 0035 de 2020 que se analiza si bien en la parte motiva menciona el Decreto Legislativo 417 de 2020, su referencia es apenas tangencial sin incidencia alguna como razón de las medidas tomadas, ya que es claro que la decisión municipal no se adoptó con base en el estado de excepción, sino con fundamento en la Ley 1523 de 2012, y así se consagró de manera expresa en los artículos de la parte resolutive, al tiempo que reconoce que se expide “previo concepto favorable del consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca” y con fundamento en resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social emitidas antes de la declaratoria del estado de excepción. También se recalca que los Decretos 418, 420 y 457 de 2020 que se citan, no fueron expedidos por el Presidente de la República en razón del estado de excepción, (i) Porque no lo invocan (Aducen son las facultades del numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016; y no el artículo 215 de la Carta) y carecen del requisito de estar suscritos por todos los ministros, ni (ii) Tampoco desarrollan alguno de sus decretos legislativos, pues se amparan en otra normativa distinta, Este criterio consideró que el decreto analizado tampoco desarrolla algún decreto legislativo (De base constitucional, por el Presidente de la República, tiempo limitado de 30 días), por lo que no era sujeto de control inmediato de legalidad, pues su fundamento era la calamidad pública y la emergencia sanitaria (Decisión administrativa, de un ministro, duración prolongada), y no el estado de excepción, así tuvieran el mismo origen en la pandemia del covid-19 y las dos figuras jurídicas se superpusieran en el tiempo.

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Fechada: quince (15) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

conjugarlo. En ese sentido, se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Verificado el examen de competencia y requisitos de forma del acto controlado, la Sala advierte que el análisis material debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que sirvieron de fundamento jurídico inmediato, principalmente el Decreto Legislativo 417 del 2020.

El Presidente de la República por medio del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el esto de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de adoptar todas la medidas necesarias para conjugar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por el otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes consideraciones:

“Que de acuerdo con lo expuesto anteriormente como consideraciones, es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser contralados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno Nacional (...).

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus –COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

(...) Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población Colombia a es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que las medidas que debe adoptar el gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.”
(Subrayado de la Sala)

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020, el Municipio de Arauca expidió el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, a través del cual declaró la situación de calamidad pública para contener y evitar la extensión de los efectos derivados de la Pandemia COVID-19.

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

En este orden de ideas, el acto controlado desarrolla el Decreto Legislativo 417 de 2020, que constituye la fuente directa de dicha reglamentación.

Ahora bien, en cuanto a la concordancia material del Decreto No. 0035 de 2020 con lo preceptuado en el marco legal, es preciso señalar, que el acto administrativo dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: *Decretar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Arauca hasta por el término de seis (6) meses, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente decreto.*

Parágrafo 1: *El término establecido para la situación de Calamidad Pública podrá modificarse o prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca.*

Parágrafo 2: *Como consecuencia del decreto de Calamidad Pública el Municipio de Arauca procederá a dar aplicación al régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública establecido en la Ley 1523 de 2012.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Adoptar las medidas implementadas por el Gobierno Nacional y Departamental, al igual que las estrategias de respuesta que sean aprobadas por el Consejo Departamental y Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.*

ARTÍCULO TERCERO: *La elaboración del Plan de Acción Específico para la Recuperación, de que trata el artículo 56 de la Ley 1523 de 2012, estará en cabeza del Secretario de Salud con el aporte del: i) Secretario de Planeación ii) Secretario de Gobierno y iii) Secretario de Hacienda y Finanzas Públicas del Municipio de Arauca.*

Parágrafo 1: *El seguimiento y control de dicho plan, estará a cargo las Secretarías de Despacho que intervienen en su elaboración y los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca.*

Parágrafo 2: *El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modulaciones.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente decreto rige a partir de su publicación.”*

Lo adoptado en dicho acto administrativo contó por unanimidad con el concepto favorable de los integrantes del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca que asistieron a la reunión de fecha 25 de marzo de 2020 -Alcalde en su calidad del presidente, el secretario de gobierno, el secretario de planeación, el personero municipal, secretario de salud, coordinador de bomberos, director de la defensa civil, secretaria de educación, jefe oficina asesora jurídica, secretario de infraestructura, secretario de agricultura, coordinador CMGRD, secretario de hacienda, director cruz roja, delegado Corporinoquía, representante armada nacional, representante ejército nacional y Gerente EMSERPA- quienes recomendaron la declaratoria de calamidad pública por la posible afectación en el Municipio de la pandemia COVID-19 (Coronavirus).

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

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*”, estableció los lineamientos con respecto a la declaratoria de calamidad pública.

En cuanto al concepto de calamidad pública, el artículo 58 de dicha disposición normativa señala que “*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.*”

Frente a la elaboración de un plan de acción específico para rehabilitar y reconstruir las posibles zonas que pudieren verse afectadas por la situación de calamidad pública, el artículo 61 dispuso:

“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.”*

Sobre la participación de las entidades en la ejecución del plan de acción específico la mencionada normatividad estableció:

“ARTÍCULO 62. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES. *En el acto administrativo que declare la situación de desastre o calamidad pública, se señalarán, según su naturaleza y competencia las entidades y organismos que participarán en la*

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

ejecución del plan de acción específico, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada en la ejecución del plan.”

En cuanto a la duración de la situación de calamidad pública y el retorno a la normatividad, la norma señala:

“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.”* (Subrayado de la Sala)

Por último, en lo que tiene que ver con las competencias que legalmente ejercerá la autoridad administrativa, se deberá remitir a las disposiciones contenidas en los artículos 65 a 89 de la Ley en comento, en donde se compila el régimen especial para situaciones de calamidad pública en cuanto a la contratación, ocupación de bienes inmuebles, imposición de servidumbres, adquisición de predios, transferencias de recursos, entre otros.

Así las cosas, una vez comparado el Decreto objeto de estudio con el marco Legal que sobre el asunto trata la situación de calamidad pública, la Sala encuentra que el Alcalde del Municipio de Arauca dio cumplimiento a lo allí dispuesto, ya que i) la duración de la declaratoria de calamidad pública, atendió el término señalado en el artículo 64; es decir, lo dispuso por 6 meses con la posibilidad de prorrogarlo por una sola vez y hasta por el mismo tiempo, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Arauca; ii) Determinó que el Municipio debía aplicar de manera taxativa el régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública, regulado en los artículos 65 a 89 de la Ley 1523 de 2012; iii) La elaboración del plan de acción específico si bien se estableció en cabeza del Secretario de Salud con el aporte del Secretario de Planeación, Secretario de Gobierno y Secretario de Hacienda y Finanzas Públicas del Municipio de Arauca, ello contó con el visto bueno de todo el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio, lo cual quedó así plasmado en el acta 003 del 25 de

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

marzo de 2020, advirtiéndose que los resultados del seguimiento y control serían remitidos a ese Consejo para su conocimiento.

Se tiene entonces que el Decreto en estudio resulta consecuente con las normas legales y con el Decreto legislativo del estado de excepción antes transcritos, porque ante la necesidad de evitar la propagación del brote epidemiológico resultaba forzoso adoptar medidas de este tipo.

Por ello, es evidente el cumplimiento del requisito material de conexidad del Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, toda vez que la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el Estado de Emergencia declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

3.4.2.2. Proporcionalidad

Para la Sala, el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, también cumple con el requisito de la proporcionalidad, en tanto que mediante dicho acto administrativo, el Alcalde del Municipio de Arauca acoge medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

Tal y como se expuso en párrafos precedentes, el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020 objeto del presente control inmediato de legalidad, lo que hizo fue adoptar una serie de medidas de carácter transitorias para garantizar la salud de los ciudadanos del Municipio de Arauca en armonía a su vez, con las disposiciones que en ese mismo sentido, habían sido dispuestas por el Gobernador para todo el Departamento, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el cual atraviesa el país, decretado por el Presidente de la República en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Las medidas contenidas en el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Arauca resultan idóneas, necesarias y proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Por ello, existe una correlación entre los fines buscados *-evitar la propagación del COVID-19-* y los medios empleados para conseguirlo.

En este orden de ideas, como quiera que el Decreto que se analiza se ajusta al Decreto Legislativo 417 de 2020 y a las normas legales que regulan la materia, se concluye que en el presente asunto no hubo extralimitación en la potestad reglamentaria.

En concordancia con lo antes expuesto, la Sala Plena declara ajustado a derecho el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Arauca.

Finalmente, se tiene que el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa:

“ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00

Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA

Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. (...)." (Subrayado de la Sala)

Sobre ello, el Honorable Consejo de Estado se ha manifestado así⁷:

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

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

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

En el último tiempo, la Sala 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:

*"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

⁷ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL

Radicación: 81001-2339-000-2020-00042-00
Solicitante: MUNICIPIO DE ARAUCA
Acto Expedido: Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020

para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

Así las cosas, es importante señalar que los efectos de la presente decisión tienen efecto de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el Decreto No. 0035 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Arauca, se encuentra ajustado a derecho, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que el anterior proveído fue aprobado por la Sala en sesión de la fecha


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LOPEZ BLANCO
Magistrada