

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

Procesos acumulados:

ACTO: Decreto 067 del 27 de marzo de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00120-00

ACTO: Decreto 075 del 13 de abril de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00177-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.

I ANTECEDENTES

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 067 del 27 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, correspondiendo al despacho 03 según acta de reparto del 31 de marzo del mismo año.

Posteriormente, el mencionado ente territorial, remitió vía correo electrónico el Decreto 075 del 13 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de Yopal, que correspondió al despacho 03 según reparto del 20 de abril del mismo año.

TRAMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-0120-00

El 31 de marzo del año en curso, se admitió el control inmediato de legalidad, auto que fue notificado por estado No 64 del 01 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación

emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 44 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Una vez cumplido el término de 10 días fijado en el aviso antes referido ingreso al despacho el día 23 de abril de 2020.

TRAMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-0177-00

El Municipio de Yopal, remitió el día 20 de abril de 2020 vía correo electrónico el acto administrativo de la referencia, luego de verificar los dos expedientes en referencia, mediante auto del 23 de abril de 2020, se ordenó su acumulación por afinidad de materia, providencia notificada por estado No 76 del 24 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 109 en la página web del Tribunal informando la existencia de los procesos a la comunidad. En cumplimiento de este último auto, el día 12 de mayo de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad de la referencia, haciendo alusión solamente al Decreto No. 067 del 27 de marzo de 2020, señalando que el mismo tiene que ver con la situación de riesgo que eventualmente pueda afrontar la entidad territorial en cuanto a la propagación del covid-19, así como la adopción de medidas urgentes para conjurar la crisis acaecida por el mencionado virus.

Al respecto, refiere que debido a las circunstancias derivadas de la pandemia del Covid-19, se decretó el estado de excepción, con el cual se suspende la legislación ordinaria, facultando al Gobierno Nacional para atribuir funciones a otras autoridades, situación que ha ocurrido con la expedición del Decreto 461 del 22 de marzo de marzo, a través del cual, facultó temporalmente a los alcaldes mientras subsista el estado de emergencia declarada, para que ejerzan algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales,

precisando que, en tratándose de situación de riesgo que puede afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación del contagio, no se ha expedido ningún decreto que haya despojado de dichas funciones al alcalde municipal.

Señala que el Decreto 067 del 27 de marzo de 2020 se fundamenta en las leyes 715 de 2001, 1551 y 1523 de 2012 y 1801 de 2016, referentes a la autoridad que tienen los alcaldes en materia sanitaria, de gestión del riesgo y policiva, indicando además que el mencionado acto administrativo objeto de enjuiciamiento no es más que el acatamiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, a través del cual se establecen las condiciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, haciendo referencia expresamente a la situación de calamidad que atraviesa el municipio con ocasión del covid-19.

Manifiesta que el alcalde municipal de Yopal sí es competente para proferir el Decreto 067 de 27 de marzo de 2020. Igualmente señala que de la revisión de los considerandos y la parte motiva del decreto local en mención se colige que *i)* es conexo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues lo dispuesto en aquel se refiere a la situación de riesgo que puede afrontar el municipio de Yopal en cuanto a la propagación y contagio del covid-19; *ii)* es proporcional, respecto a las medidas impuestas para conjurar la crisis desatada por el mencionado virus, toda vez que las restricciones en cuanto a la libre movilización y aglomeraciones de personas en zonas rurales y urbanas constituye una medida acertada en materia de gestión de riesgos que morigerará los efectos de la pandemia; y *iii)* no infringe los Decretos 417 y 457 de 2020, así como las normas ordinarias mencionadas inicialmente. Por tanto, colige que no existe infracción alguna del acto administrativo antes mencionado, razón por la cual solicita que el mismo se declare legal.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de

legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como los decretos 067 del 27 de marzo de 2020 y 075 del 13 de abril de 2020, objeto de estudio fueron expedidos por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

Expediente: 85001-2333-000-2020-00120-00:

El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*, ordena:

“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas

(00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

Artículo 7. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.”

Como el **Decreto 067 fue expedido el 27 de marzo de 2020**, se debe analizar en vigencia del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, pues el Decreto 531 que deroga en citado Decreto 457, fue proferido el 11 de abril de 2020, esto es con posterioridad a la expedición de la norma local observada. Es del caso precisar que ambos aluden al aislamiento preventivo obligatorio.

Expediente: 85001-2333-000-2020-00177-00

Decreto 531 del 8 de abril de 2020, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, que en parte resolutive decreta:

“Artículo 1. *Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 9.*

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

Artículo 8. *Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 9. *Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020."*

Como el **Decreto local 075 se expidió el 13 de abril de 2020**, fecha a partir de la cual entró en vigencia el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, se debe analizar a la luz de este último.

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *“cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia⁴, el Decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto

² Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que *“no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”*.

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“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”.

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, advirtió:

“(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el 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”⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...).”

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

4.- EXAMEN MATERIAL DE LOS DECRETOS 067 DEL 27 DE MARZO DE 2020 Y 075 DEL 13 DE ABRIL DE 2020.

4.1 CAUSAS:

Expediente: 85001-2333-000-2020-00120-00

En el Decreto 067 del 27 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Yopal, consideró que la situación epidemiológica causada por el Covid 19 se encuentra en constante evolución, que pone en riesgo la salubridad de la población que habita en el país y que atendiendo el orden público se deben adoptar medidas adicionales y complementarias para mitigar su propagación, por ello con el propósito de conjurar el estado de calamidad pública, las expide.

En el decreto observado se dispone el aislamiento obligatorio preventivo de todas las personas habitantes del municipio de Yopal, a partir de las 00:00 horas del 25 de marzo de 2020 hasta las 00:00 horas del 13 de abril del mismo año, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid 19. Limita la libre circulación de personas y vehículos en el municipio de Yopal, estableciendo como excepciones la asistencia y prestación de salud; adquisición de bienes de primera necesidad; desplazamiento a servicios bancarios y notariales; asistencia y cuidado a determinadas personas; por causa mayor o caso fortuito; a todas las personas que trabajan en salud pública o privada; a las personas que trabajan en la cadena de producción de medicamentos, productos de limpieza, aseo personal o dispositivos de tecnología salud; vehículos relacionados con emergencias; servicios funerarios; cadena de producción de alimentos para personas y mascotas; cadena de siembra, producción y comercialización de productos; comercialización de productos de primera necesidad; actividades de los servidores públicos y contratistas cuya actividad esté relacionada con la emergencia sanitaria; actividades de misiones diplomáticas y consulares; actividades de fuerzas militares, policía, industria militar y de defensa; actividades de puertos; dragado marítimo y fluvial; revisión y atención de emergencias viales; actividades para operación aérea; comercialización de productos con plataforma electrónica y entrega a domicilio; industria hotelera con huéspedes relacionados con la pandemia; técnicos en infraestructura de comunicaciones y sistemas;

prestación de servicios de vigilancia y seguridad; servicios carcelarios y prestación del servicio de limpieza; prestación de servicios públicos domiciliarios; cadena de producción de industria minera; servicio de internet y telefonía; prestación de servicios bancarios; servicios postales, mensajería, prensa y medios de comunicación; distribución de alimentos de primera necesidad; actividades del sector religioso relacionado con programas de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica; actividades de mantenimiento, actividades de obras civiles y construcción que se encuentren en riesgo de estabilidad técnica o amenaza de colapso o reforzamiento estructural; operadores del pago de salarios y pensiones; desplazamiento de autoridades educativas en lo relacionado con la pandemia; infraestructura de salud en lo relacionado con la pandemia.

Todas las personas deben acreditar su condición y la circulación de una persona por familia. La circulación de las personas está permitida conforme al último dígito de su cédula referido a un día de la semana; se permite la salida de mascotas en un rango de tres cuerdas del domicilio o residencia; se garantiza el transporte terrestre de pasajeros, servicios postales y paquetería en las actividades estrictamente necesarias para atender la contingencia; se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Para las unidades residenciales y condominios se prohibió el ingreso de personal de mensajería y se dispuso adoptar medidas sanitarias en las porterías, así como tomar registro de nombres de las personas que entregan la correspondencia; se prohíbe el uso de piscinas y zonas húmedas durante la vigencia del aislamiento obligatorio.

Por último, en el artículo octavo se estableció el régimen de sanciones. Sobre este último aspecto se pronunciará la Sala en capítulo aparte.

Expediente: 85001-2333-000-2020-00177-00

Por su parte, en la motivación del Decreto 075 del 13 de abril de 2020, se menciona que el alcalde de Yopal mediante Decreto 067 del 27 de marzo de 2020, dictó medidas e instrucciones para garantizar el orden público, en virtud de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, ordenada por el

presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que regía a partir de las 00:00 horas del 25 de marzo hasta las 00:00 horas del 13 de abril de 2020. Que el 8 de abril del año en curso, el presidente de la república expidió el Decreto 531 de 2020, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio desde las 00:00 horas del 13 de abril hasta las 00:00 horas del 27 de abril de 2020. Que en el reporte epidemiológico del Instituto Nacional de salud con corte a 11 de abril de 2020 se han confirmado 2709 casos en el país y que en Yopal hay 7 casos confirmados, por lo que se requiere intensificar las medidas preventivas para evitar el contagio de Covid 19.

En su parte resolutive ordenó el aislamiento obligatorio preventivo de todas las personas habitantes del municipio de Yopal, a partir de las 00:00 horas del 13 de abril de 2020 hasta las 23:59 horas del 26 de abril del mismo año, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid 19. Limita la libre circulación de personas y vehículos en el municipio de Yopal, estableciendo igualmente 35 excepciones.

En el artículo 9 establece que la inobservancia de las medidas adoptadas en dicho decreto en atención a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, la imposición de comparendos de tránsito y las medidas correctivas establecidas en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016. Tal como se indicó respecto al Decreto 067 del 27 de marzo de 2020, lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 075 del 13 de abril de 2020, se pronunciará la Sala en capítulo aparte.

4.2. PERTINENCIA DE LOS DECRETOS LOCALES 067 DEL 27 DE MARZO DE 2020 Y 075 DEL 13 DE ABRIL DE 2020:

En el Decreto 067 del 27 de marzo de 2020, se citan los artículos 2, 49 de la C.P., para referirse al deber de cuidado de la salud personal y de la salud de la comunidad; trae a colación los principios de la función pública de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; hace alusión a los artículos 314 y 315 de la C.P. sobre competencia de los alcaldes; se refiere a la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre; alude a la Ley 715 de 2011 que de termina las

atribuciones de los alcaldes en el sistema de salud; también incluye el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 sobre facultades del alcalde en asuntos de orden público; cita el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, que trata del principio de protección; cita la Ley 1801 de 2016. En este presupuesto, se debe analizar la pertinencia del acto administrativo por sus consecuencias jurídicas concretas y su afectación real a la sociedad. Las medidas tomadas en el Decreto observado, afectan los derechos de los ciudadanos, luego desde una perspectiva integral, debe ser asumido por la jurisdicción contencioso administrativa en control automático de legalidad, en atención a los derechos que restringe y al contenido material de los mismos.

En cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica, hace referencia al Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y en materia de orden público cita tanto el Decreto 420 del 18 de marzo del mismo año, que como ya se anunció previamente fue derogado por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que también se invoca como soporte de la norma local examinada.

En su conjunto las normas citadas facultan al alcalde para mantener el orden público, de tal manera que las disposiciones locales que expida deben estar en consonancia con las órdenes dictadas por el Gobierno Nacional y más aún en el estado de emergencia decretado. Así las cosas, el alcalde cuenta con la atribución de restringir la circulación de personas y vehículos, en tal sentido se dictaron dichas limitaciones para hacerle frente a la pandemia. La pertinencia se cumple, por cuanto las medidas adoptadas atienden en forma directa las consecuencias adversas de la pandemia, respecto de los artículos primero a séptimo, noveno y décimo del Decreto 067 del 27 de marzo de 2020.

Ahora bien, del tenor literal del Decreto 075 del 13 de abril de 2020, se infiere con total claridad que se trata simplemente de la continuación de la medida de aislamiento obligatorio preventivo ya decretado con la expedición del Decreto 067 del 27 de marzo de 2020, de tal manera que el análisis de pertinencia efectuado al acto administrativo original aplica para el expedido con posterioridad. Siguiendo entonces el derrotero expuesto, la

Sala encuentra pertinente las medidas tomadas en los artículos primero a octavo y décimo del Decreto 075 mencionado.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DE LOS DECRETOS LOCALES 067 DEL 27 DE MARZO DE 2020 Y 075 DEL 13 DE ABRIL DE 2020:

El Decreto 067 del 27 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Yopal, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio por 19 días, desde el 25 de marzo a las 0:00 horas hasta el 13 de abril a las 0:00 horas y le indica a las autoridades territoriales que emitan los actos y órdenes necesarios con tal propósito.

La sentencia T-483 de 1999, explica que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud, como ocurre en el presente caso.

La limitación a la movilidad se encuentra plenamente justificada, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población.

En el mismo sentido, se justifican las excepciones previstas de libre movilidad para atender a la misma población en su salud, alimentación, medicamentos, productos para la subsistencia y en general para sostener un mínimo de vida posible.

En lo referente a la ubicación geográfica y extensión del municipio de Yopal, se justifica la excepción a la prohibición para los encargados del mantenimiento de los equipos de comunicación y tecnología y mantenimiento de maquinaria y equipo para atender emergencias en las vías públicas y dragado fluvial, la industria hotelera en tanto tenga relación

con la pandemia y la libre circulación de compañías de vigilancia y personal de aseo en zonas comunes.

Lo anterior, respecto de los artículos primero a séptimo, noveno y décimo del Decreto 067 del 27 de marzo de 2020.

Lo analizado igualmente aplica respecto al Decreto 075 del 13 de abril de 2020, pues como se indicó previamente este último es una continuación de las medidas adoptadas en aquel y por tanto cumple con los presupuestos de proporcionalidad, necesidad y finalidad atendiendo a las mismas razones, respecto de los artículos primero a octavo y décimo.

Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe a los artículos décimos tanto del decreto 067 como 075 observados *“El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL EN LOS DECRETOS LOCALES 067 DEL 27 DE MARZO DE 2020 Y 075 DEL 13 DE ABRIL DE 2020:

El artículo 315 numeral 1 de la C.P. establece dentro de las obligaciones del alcalde cumplir y hacer cumplir, entre otros, los decretos del Gobierno. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto ejecutivo 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Yopal expedir los artículos primero a séptimo, noveno y décimo del Decreto 067 del 27 de marzo de 2020 y posteriormente los artículos primero a octavo y décimo del Decreto 075 del 13 de abril de 2020.

5. EXAMEN FORMAL DE LOS DECRETOS 067 DEL 27 DE MARZO DE 2020 Y 075 DEL 13 DE ABRIL DE 2020.

El Decreto 067 observado, se emitió dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues fue expedido el del 27 de marzo del presente año, esto es 10 días posteriores a la declaratoria de emergencia y el Decreto 075 se emitió el 13 de abril del año en curso, es decir en vigencia del mencionado Decreto Legislativo; se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Yopal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

OTRO ASUNTO

El abogado Andrés Sierra Amazo, identificado con cédula de ciudadanía No 86.040.512 y tarjeta Profesional No 103.576 del Consejo Superior de la Judicatura, adjunta poder junto con los respectivos anexos, mediante el cual el jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, le otorga facultades como representante judicial de la entidad para actuar en el presente asunto con esa calidad, por lo cual se procederá a reconocerle personería jurídica, en los términos del artículo 74 del C.G.P.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 067 del 27 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con

lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

SEGUNDO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 075 del 13 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Se reconoce al abogado Andrés Sierra Amazo identificado con la C.C.86.040.512 de Villavicencio y T.P. 103.576 del C.S.J. como apoderado judicial del municipio de Yopal, en los términos y para los fines del mandato que aporta al expediente.

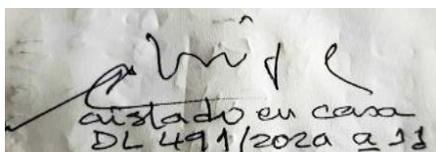
CUARTO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

QUINTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

SEXTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


ajustado en casa
DL 491/2020 a 13

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

Con salvamento de voto


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 04/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00120 y 20-00177-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Yopal. Decretos **67 y 75** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Aislamiento preventivo, desarrollo del D.E. 457/2020.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata de los Decretos 67 del 27/03/2020 (expediente 20-120) y 75 del 13/04/2020 (expediente 20-177), expedidos por el alcalde de Yopal. Adoptan medidas de aislamiento preventivo obligatorio que constituyen desarrollo del D.E. 457/2020, expresión de poderes extraordinarios de policía administrativa.

2ª La decisión dividida (despacho 01 y 03). Se dispuso someter a estudio de fondo el decreto en su integridad; su enfoque estima que *todos los actos administrativos generales territoriales relacionados con la pandemia por la COVID 19* deben objeto del CIL, porque, en últimas, por conexidad constituyen desarrollo del cuerpo normativo del estado de excepción, cuya dimensión impide afrontar la emergencia con la legislación permanente.

3ª El voto disidente

3.1 Me he apartado del juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto el siguiente:

Problema jurídico procesal. *Se trata de dilucidar si es factible ejercer control inmediato de legalidad respecto de las medidas administrativas generales territoriales que adoptan o desarrollan las inherentes a la emergencia sanitaria desencadenada por la expansión del coronavirus que ha provocado la pandemia de la COVID 19, cuando su explícito o implícito fundamento normativo suficiente para habilitarlas hayan sido los poderes extraordinarios de policía, relativos a orden público y salud pública, preexistentes al D.L. 417 de 2020.*

He ofrecido sin éxito, todas las veces semejantes, la siguiente tesis:

Tesis: No. *A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los*

mecanismos ordinarios de la Ley 1437.

Lo que dispuso el Gobierno en el D.L. 417/2020 fue declarar emergencia económica, social y ecológica, para desplegar múltiples herramientas legislativas y administrativas adicionales, que desbordan los poderes extraordinarios de policía, para fortalecer la capacidad institucional del Estado, en todos los niveles, para responder a las contingencias provocadas por la pandemia de la COVID 19.

Esto es, la emergencia sanitaria puso en movimiento diversos poderes administrativos extraordinarios de policía, primero; luego, sirvió como el motivo determinante clave para decretar la otra emergencia, cuya dimensión desborda con creces la estrictamente sanitaria y no habría podido sortearse solamente con aquellos. Luego son esas medidas excepcionales (económicas, tributarias, presupuestales, sociales y ecológicas) las que están bajo el rigor del control automático de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa, según la que fuere la naturaleza de los decretos y demás actos.

3.3 Vista la argumentación contraria de la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

3.4 Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.¹

4. El caso. Guarda cercana simetría con el que se estudió en la sentencia D1 del 28/05/2020, radicación 850012333000-2020-00073-00. ASUNTO: Chámeza, Decreto 022 de 2020. Temática: medidas e instrucciones en virtud de emergencia sanitaria: aislamiento preventivo obligatorio. Remito a dicho salvamento de voto, el cual a su vez retoma la cuerda expositiva de otras discrepancias del suscrito, entre ellas, el salvamento de voto a la sentencia del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-128 Yopal.

¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

Tales actos tienen en común que disponen aislamiento preventivo obligatorio; se enmarcan en el régimen del D.E. 457/2020, sucesivamente extendido para atender la contingencia por la pandemia de la COVID 19. Constituyen expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción y, por ello, están sometidos a *control ordinario contencioso de legalidad*, que realiza de manera suficiente, oportuna e integral, *acceso efectivo a la tutela judicial*.

5ª CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

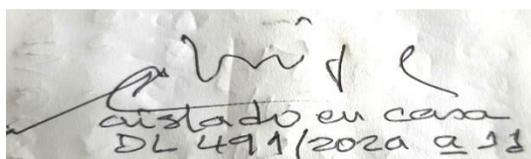
De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 05/06/2020; 11:45. Pág. 3 de 3]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado