



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60  
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal Casanare, once (11 ) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00124-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 300.21.061 del 27/03/2020 emitido por el municipio de Paz de Ariporo

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

### **II.- SÍNTESIS ACTUACIÓN PROCESAL**

1.- El proceso referenciado fue repartido al Despacho 2 del Tribunal Administrativo de Casanare, el cual lo admitió y le dio el curso establecido en el artículo 185 del CPACA, hasta llevarlo a sentencia.

2.- Culminado el trámite mencionado, dicho despacho presentó proyecto de fallo, disponiendo en la parte pertinente de la parte resolutive lo siguiente:

*“DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto 300.21-061 del 27/03/2020, expedido por el alcalde de Paz de Ariporo; consecuentemente, PRESCINDIR de pronunciamiento de fondo acerca de su contenido.”*

3.- Sometido el proyecto a rotación a través de medios virtuales, primero, y luego analizado en Sala virtual de decisión llevada a cabo el 22 de mayo de 2020, fue derrotado básicamente por las siguientes razones:

3.1.- El principal deber de los jueces es decidir de fondo los asuntos sometidos a su conocimiento.

3.2.- De conformidad con el artículo 278 del C. G. del P., son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

3.3.- Acorde con los artículos 125, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el CIL respecto de los actos emitidos por las entidades territoriales es de única instancia.

3.4.- Si el acto enviado para CIL es improcedente, tal situación debe resolverse por el ponente a través de auto interlocutorio, al tenor de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, y no por la Sala porque la declaratoria de improcedencia no decide nada respecto del fondo del asunto.

3.5.- El CIL de competencia de los tribunales administrativos está sujeto a las siguientes condiciones:

- a) que se trate de un acto emitido por las entidades territoriales
- b) que se trate de un acto de carácter general

- c) *que sea proferido en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos u ordinarios y con la finalidad de contrarrestarla.*

3.6.- En el caso específico se cumplen la totalidad de requisitos indicados en el numeral precedente.

4.- Consecuencialmente, la Sala dispuso que el proceso pasara al magistrado que le sigue en turno en orden alfabético de apellidos, acorde con lo dispuesto en el Acuerdo 209 de 1997 emanado del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare para que elaborara nueva ponencia, pero de mérito.

5.- El Despacho 2 remitió el proceso al Despacho 1 con auto del 22 de mayo de 2020. Por ende, se procede a emitir el fallo respectivo en los términos que se indican a continuación.

### **III.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación, se sintetiza el Decreto 300.21-061 de 27 de marzo de 2020 emitido por el municipio de Paz de Ariporo – Casanare, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

Invocó los artículos 2, 24, 44, 45, 46,49, 95, 209 y 314 de la Constitución Política de Colombia; artículo 44 de la Ley 715 de 2011 y artículos 5 y 10 de la Ley 1751 de 2015.

Señaló que la Ley 769 de 2002 garantiza el derecho a circular libremente por el territorio nacional de todos los colombianos, además que el alcalde es la autoridad de tránsito del municipio.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna, entre otros, la Constitución y las que son delegadas por el presidente de la República o el gobernador, que en relación con el orden público debía: i) conservar el orden público en el municipio.

Manifestó que el artículo 1° de la Ley 1523 de 2012 prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegura la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las comunidades en riesgo.

Adujo que el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales, de acuerdo con la Ley 1801 de 2016, son autoridades de policía, además, que los gobernadores y alcaldes deben ejecutar las instrucciones del presidente de la República y que señala las competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, determinando que, ante las situaciones que afecten gravemente a la población o con el propósito de prevenir riesgos o mitigar los efectos, se podrá ordenar la suspensión de reuniones y oras actividades.

Indicó que mediante Resolución núm. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus.

Que el Decreto 418 de 2020 dispuso que, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, se aplica de manera inmediata y preferente sobre otras disposiciones y que el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el gobierno nacional impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público.

Que el gobernador de Casanare expidió el Decreto núm. 0109 del 16 de marzo del 2020, declarando la emergencia sanitaria en el Departamento de Casanare y adoptó medidas sanitarias frente al virus COVID-19.

El municipio envió al Ministerio del Interior, en virtud del principio de coordinación, los actos administrativos proferido con ocasión de las medidas adoptadas en su jurisdicción los Decretos núm. 055, 057, 059 y 060, señalando el ministerio que no cumplían con los criterios de coordinación y proporcionalidad establecidos por el Gobierno Nacional.

Señaló que el gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

## **B. Consideraciones fácticas.**

El Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió el 30 de enero de 2020 la declaratoria de emergencia de salud pública de interés Internacional —ESPII1 con ocasión del Coronavirus (COVID-19), con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Luego, el 11 de marzo de 2020 la OMS declaró que el brote nuevo Coronavirus - COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

## **C.- Consideraciones valorativas**

- Que era necesario adoptar las acciones pertinentes para la debida ejecución en el municipio de paz de Ariporo, de las medidas de aislamiento preventivo, así como contemplar las excepciones adicionales que se requieran para mantener el orden público y propender por la mitigación de os efectos derivados del Covid-19.
- Para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar dichos derechos y en concordancia con la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, era necesario ordenar el aislamiento preventivo obligatorio para los habitantes del municipio de paz de Ariporo.

Y con base en lo anterior decretó lo siguiente:

*[...]*

**ARTÍCULO PRIMERO: AISLAMIENTO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Paz de Ariporo, 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 de la jurisdicción del Municipio de paz de Ariporo; no obstante, en garantía del derecho a la vida, a la salud y supervivencia, se permite el derecho de circulación en vehículos de las personas únicamente en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
  - 2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
  - 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
  - 4. Asistencia y cuida o a niños, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
  - 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
  - 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todas las organizaciones internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
  - 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y ase personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
- El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, Insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
  - 9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
  - 10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (a) insumos para producir bienes de primera necesidad; (bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población). (b) alimentos y medicinas para mascotas. (c) Demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria. (d) La cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
  - 11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
  - 12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y ocales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
  - 13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
  - 14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*

16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

17. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

18. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

19. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*

20. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

21. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

22. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

23. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*

25. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (a) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios). (b) la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-. (c) la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (d) el servicio de internet y telefonía, actividades necesarias para garantizar la operación y mantenimiento de servicios públicos.*

26. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*

27. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

28. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

29. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

30. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

31. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales — BEPS, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

34. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. De conformidad con el parágrafo 1 del artículo 3 del decreto presidencial 457 de 2020, las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar en vehículo, motocicleta, transporte público y/o cualquier otro medio permitido por la normativa Nacional, Departamental y Municipal, para realizar las actividades descritas en el numeral 2 (a excepción de la adquisición de medicamentos o dispositivos médicos) y 3, según el último dígito de la cédula de ciudadanía en el horario comprendido entre las 7:00 AM y 7:00 PM, así:

<b>DIA DE LA SEMANA</b>	<b>HORA</b>	<b>CÉDULAS TERMINADAS EN</b>
LUNES	6 AM – 10 AM	0 y 9
	2 PM – 6 PM	8 y 1
MARTES	6 AM – 10 AM	2 y 7
	2 PM – 6 PM	3 y 5
MIÉRCOLES	6 AM – 10 AM	4 y 5
	2 PM – 6 PM	9 y 0
JUEVES	6 AM – 10 AM	8 y 1
	2 PM – 6 PM	2 y 7
VIERNES	6 AM – 10 AM	3 y 6
	2 PM – 6 PM	4 y 5
SABADO	6 AM – 10 AM	0, 1 y 2
	2 PM – 6 PM	3 y 4
DOMINGO	6 AM – 10 AM	5, 6 y 7
	2 PM – 6 PM	8 y 9

La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente parágrafo conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, la imposición de comparendos de tránsito conforme a lo dispuesto en el literal C numeral 14 del artículo 131 de la ley 769 de 2002 modificado por el artículo 21 de la ley 1383 de 2010, y las medidas correctivas establecidas en el numeral 2 artículo 35 de la ley 1801 de 2016.

Los establecimientos dedicados a las actividades descritas en los numerales 2 y 3 del presente decreto deberán realizar el control y verificación de cédulas de ingreso de sus sedes e infraestructura.

**Parágrafo 3.** Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

**Parágrafo 4.** Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**ARTÍCULO SEGUNDO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES.** Prohíbese dentro del Municipio de Paz de Ariporo el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020.

**Parágrafo 1.** *No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Se insta a los establecimientos y locales comerciales, para que la venta de estos productos se realice a través de comercio electrónico, telefónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias que hubiere lugar.*

**ARTÍCULO TERCERO. MOVILIDAD.** *Se garantizará el servicio público de transporte terrestre de ajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el territorio del Municipio de Paz de Ariporo, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo primero del presente decreto.*

**ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR** *a los organismos de seguridad del Estado ya la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en conjunto con las entidades competentes y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.*

**ARTÍCULO QUINTO. 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 ya las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

**ARTÍCULO SEXTO. VIGENCIA y DEROGATORIAS.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. [...]” (Sic para todo el texto en cursivas, negrilla del mismo).*

#### **IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS**

En el auto admisorio y acorde con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 se dio oportunidad a los ciudadanos para que intervinieran e hicieran conocer al Tribunal su posición sobre el tema, a fin de considerarlo en el fallo.

Ningún ciudadano intervino durante el término fijado para el efecto.

#### **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado, y después de señalar los antecedentes, supuestos fácticos y probatorios señaló que el problema jurídico que se vislumbra, “*se contrae a determinar si el acto administrativo contenido en el Decreto No. 300.21.061 del 27 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la epidemia Coronavirus- COVID-19 y el mantenimiento del orden público del municipio de Paz de Ariporo Casanare”, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19 en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de esta misma anualidad, se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional al amparo del artículo 215 de la Carta Política.*

*Igualmente, deberá discernirse si el funcionario público que expidió el acto objeto de control es el competente para hacerlo, bien por disposición legal o por delegación expresamente conferida por el titular de tal atribución”.*

Posteriormente, sobre el medio de control impetrado señaló que se debía remitir a lo preceptuado en la norma que regula la materia, esto es el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el cual transcribió.

También trajo a colación apartes del pronunciamiento hecho el 5 de marzo de 2012 por el Consejo de Estado, Salas Plena, dentro del proceso con radicado 11001-03-15-000-2010-003369-00 (CA), consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Actor Gobierno Nacional.

Señaló que el caso en estudio se trata de puro derecho, por lo que sería realizar el análisis del acto administrativo enjuiciado, del cual transcribió la parte resolutive, frente a la normatividad superior que le sirvió de fundamento, así como lo relacionado a la competencia de quien expidió, para así concluir su avenimiento al ordenamiento jurídico y por ende su legalidad.

Manifestó que con ocasión de la aparición del virus denominado COVID-19, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias para hacer frente al mismo, que la materia que trata el acto administrativo tiene que ver con **“situación de riesgo que puede afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio”**, en tal aspecto, señaló las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico en relación con el régimen municipal, específicamente la Ley 136 de 1994, además que como nos enfrentamos unas circunstancias extrañas por la pandemia del Covid-19, se creó los denominados “estados de excepción” y entre estos el de Emergencia Económica, Social y Ecológica que permiten al Ejecutivo proferir decretos legislativos que transitoriamente **suspenden** la legislación ordinaria y lo facultan para atribuir dichas funciones p prerrogativas a otras autoridades, como lo hizo con la expedición del Decreto núm. 461 del 22 de marzo de 2020 en el que se facultó a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción declarado, ejercer algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los concejos municipales.

Dijo que, sin embargo, en tratándose de la **situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio** (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19), no se ha dictado Decreto alguno que haya transferido el ejercicio de esas funciones a autoridad distinta a la que legalmente le corresponden; es decir, el alcalde conserva dichas atribuciones.

Señaló que el acto administrativo enjuiciado y que fuera dictado por la alcaldesa del municipio de paz de Ariporo se fundamenta en las atribuciones establecidas por la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1523 de 2012, así como las Leyes 1801 de 2016 y 715 de 2001, de las cuales transcribió algunos artículos relacionado con el tema.

Dijo que el acto administrativo proferido por la alcaldesa del municipio no es más que el acatamiento de las medidas adoptadas por el gobierno nacional en el Decreto 457, destacando que dicho acto en sus considerandos alude expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión del Covid-19, así como hace referencia de los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo.

Concluyó que la alcaldesa de Paz de Ariporo sí es competente para proferir el acto administrativo, de acuerdo con las facultades establecidas en el art. 91 de la Ley 136 de 1994, así como la Ley 1551 de 2012 y artículos 3º y 12 de la Ley 1523 de 2012, artículo 44 de la Ley 701 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

Y que al efectuar la confrontación entre el Decreto 300.21.061 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa municipal de Paz de Ariporo y el Decreto Legislativo 417 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001, 1551 y 1523 de 2012 y 1801 de 2016, se constata *indubitablemente* que no existe infracción alguna de aquél, respecto de estos, y que son justamente las normas en los que debió fundarse.

Y con base en esos argumentos solicitó que se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto núm. 300.21.061 del 27 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Paz de Ariporo.

## VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

1.- Copia del Decreto núm. 300.21-061 de 27 de marzo de 2020 emitido por el municipio de Paz de Ariporo – Casanare *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la epidemia Coronavirus- COVID-19 y el mantenimiento del orden público del municipio de Paz de Ariporo Casanare”*. El cual se sintetizó en precedencia.

2.- La secretaria ejecutiva del despacho de la alcaldesa, doctora Edith Mercedes Avellaneda C., dio respuesta al requerimiento emitido por el Tribunal Administrativo, en el auto admisorio, certificando que el acto administrativo objeto de control fue publicado en el siguiente link: <http://pazdeariporo-casanare.gov.co/Transparencia/Normatividad/DECRETO%20N%20B0%20300.21.061-2020.PDF>.

3.- Comunicación, vía correo electrónico, por parte del Ministerio del Interior al municipio de paz de Ariporo, en el que le indica que: *“restricciones que se adoptan mediante los Decretos 055, 057, 059 y 060 de 2020, NO cumplen con los criterios de coordinación y proporcionalidad establecidos por el Gobierno Nacional y NO se considera acorde con las instrucciones que sobre la materia se han emitido. En tal sentido, con el mayor de los respetos lo instamos a tomar las medidas pertinentes frente al mismo, conforme lo dispuesto en el Decreto 457 de 2020”*.

## VII.- CONSIDERACIONES

### 1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

### 2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

**“ARTICULO 214.** Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Comoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. 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 refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente 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.

**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.

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.*

**PARÁGRAFO.** *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”.*

2.2.- El Congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

El estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, lo reguló en sus capítulos IV (arts. 46 a 50) y V (arts. 51 a 58).

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que posteriormente se convirtió en la Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al examinar uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a. La declaratoria del estado de excepción no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio, sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b. Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del ius cogens, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir por sí los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías

judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control, desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a 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, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República. Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

### **VIII.- ESTUDIO DEL CASO**

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por la alcaldesa de Paz de Ariporo – Casanare en el acto administrativo indicado en la referencia, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia

económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se realizará el control formal y material del decreto en cita.

## **1.- Competencia**

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 *Ibíd*em fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Paz de Ariporo, a través de su alcaldesa, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

## **2.- Control formal**

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

2.2.- Analizado el acto objeto de control emitido por la alcaldesa de paz de Ariporo – Casanare, específicamente su parte considerativa, se deduce claramente que lo expidió durante el estado de excepción, en desarrollo de este y con el fin de emitir

medidas para prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en ese territorio y mitigar sus efectos.

2.3.- El procurador delegado ante este Tribunal señaló, en síntesis, que el alcalde al ser competente para para proferir dicho acto administrativo, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución y la ley, respetó las formalidades propias de esta clase de actuaciones, evidenciando que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas en materia de contratación para conjurar la crisis desatada.

Se acogen sus planteamientos, pues se ajustan a las normas que se acaban de indicar.

En consecuencia, dicho acto cumple las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por la alcaldesa de Aguazul Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del **Decreto 300.21-61 del 27 de marzo de 2020** emitido por la alcaldesa de Paz de Aripuro se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

### 3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.

Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición

de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas, se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.

Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

**3.3.- En cuanto al control material específico del decreto en comento, debe señalarse lo siguiente:**

3.3.1.- Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas del acto examinado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus – COVID-19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc.

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que la alcaldesa de Paz de Ariporo adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID-19.

3.3.2.- En cuanto a la vigencia del Decreto 300.21.061 del 27 de marzo de 2020 es preciso anotar que:

- a) El acto examinado dispone que rige a partir de su expedición.
- b) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.

Sin embargo, si un acto administrativo reúne las condiciones de existencia, es obligatorio para quien lo emite desde el mismo momento de su expedición. Respecto de terceros, desde su publicación.

- c) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del

debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional<sup>1</sup>.

Así las cosas, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo 6 del Decreto 300.21-061 del 27 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Paz de Ariporo, y debe entenderse para todos los efectos legales que, respecto de terceros, rige a partir de su publicación, lo que ocurrió en el presente evento por inserción en la página ["http://pazdeariporo-casanare.gov.co/Transparencia/Normatividad/DECRETO%20N%20300.21.061-2020.PDF."](http://pazdeariporo-casanare.gov.co/Transparencia/Normatividad/DECRETO%20N%20300.21.061-2020.PDF) según consta en la certificación expedida por la secretaria ejecutiva del despacho del ente territorial mencionado.

3.3.3.- Las medidas adoptadas por la alcaldesa de Paz de Ariporo en el decreto objeto de control de legalidad, no infringen derechos fundamentales ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los ciudadanos para su propia protección, las de sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

3.3.4.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, necesidad y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.4.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto controlado.

3.3.4.2.- En sí, tales medidas consisten en aislamiento, prohibición de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, restricciones a la movilidad vehicular – salvo las excepciones allí dispuestas, orden a la Fuerza pública para que haga cumplir las medidas y enunciación de las sanciones previstas en la ley por su incumplimiento.

3.3.4.3.- Esas medidas resultan acordes con las normas señaladas en las consideraciones del decreto objeto de control, en especial, con lo dispuesto en los decretos Decretos 417 y 457 de 2020; tienen por finalidad mitigar y contrarrestar los efectos del COVID-19, que es la razón de ser de las normas mencionadas. También son concordantes con los lineamientos que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.

Y todas ellas tienen a garantizar la salud y la vida de los habitantes de Paz de Ariporo y de la comunidad en general, en esta pandemia que está afectando a todos de manera grave.

En consecuencia, por las razones anotadas, salvo lo indicado respecto de la vigencia, se declarará ajustado a la ley el **Decreto 300.21-061 del 27 de marzo de 2020** expedido por la alcaldesa de Paz de Ariporo – Casanare.

---

<sup>1</sup> Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad condicionada del artículo sexto del Decreto 300.21-061 del 27 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Paz de Ariporo – Casanare, por las razones indicadas en las consideraciones. Por lo tanto, para todos los efectos legales debe entenderse que ese acto administrativo, respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

**SEGUNDO: DECLARAR** en lo demás, ajustado a la ley el decreto mencionado en el ordinal anterior, acorde con la motivación recedente.

**TERCERO: ORDENAR** notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual llevada a cabo el día 11 de junio de 2020, acta No. )

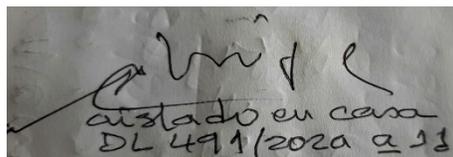
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**



**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00124-00<sup>1</sup>. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Paz de Ariporo.** Decreto **061** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Aislamiento preventivo obligatorio (desarrollo del D-457/2020). Improcedente estudio de fondo.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD. ENFOQUE ANALÍTICO  
PONENCIA VENCIDA

1.1 Se trata del Decreto 300.21-**061**<sup>2</sup> expedido por el alcalde de Paz de Ariporo el 27/03/2020, por el cual se adoptan medidas sanitarias complementarias a otras municipales preexistentes, en desarrollo de la cuarentena obligatoria que ordenó el Gobierno mediante el Decreto 457 del 22/03/2020, por el cual se profundizaron las disposiciones de emergencia sanitaria que ya había declarado el Ministerio de Salud y Protección por Resolución 385/2020, a la que se adicionaron otras cautelas para adultos mayores de 70 años, mediante Resolución 464/2020.

1.2 Se invocaron como fundamento algunos principios y preceptos constitucionales relativos a derechos de las personas y las facultades y competencias municipales en materia de salud pública previstas en los arts. 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 314 y 315 de la Carta; la Ley 1801/2016 arts. 5, 6, 14<sup>3</sup>, 198, 201, 202 y 205, los cuales concretan el *poder extraordinario de policía* de los gobernadores y alcaldes frente a diversas contingencias, entre ellas, calamidades y epidemias<sup>4</sup>; las Leyes 136/1994 art. 91; 769 de 2002 (CNTT) arts. 1 y 3, que aluden a los organismos y autoridades de tránsito, así como la Ley 715/2001 (art. 44-3-5), que asigna responsabilidades a los municipios, de vigilancia y control sanitario para que se ocupen de la salud pública y la Ley 1523/2012 arts. 1 y 3, atinente al sistema nacional de gestión de riesgo y desastres. Igualmente, los Decretos nacionales 418 y 420 y el Decreto departamental de Casanare 109/2020, que declaró la emergencia sanitaria en el departamento.

Se tiene, entonces, que el acto municipal acudió a las autorizaciones del marco jurídico general que lo antecede con carácter permanente; los arts. 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código

<sup>1</sup> Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

<sup>2</sup> Expediente digital, mismo enlace, [documento 02-DECRETO N° 300.21-061-2020](#).

<sup>3</sup> ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

<sup>4</sup> ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: [...]

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

de Seguridad y Convivencia Ciudadana) efectivamente otorgan a las autoridades territoriales *poderes extraordinarios de policía administrativa* para la prevención de riesgos y ante situaciones de emergencia, que incluyen restricciones a la movilidad y toque de queda, prohibir expendio y consumo de bebidas embriagantes, así como reuniones y aglomeraciones y reorganizar prestación de servicios públicos, entre otras.

La Ley 1523 de 2012, acerca de gestión del riesgo, asigna responsabilidades a todas las autoridades (arts. 2° y 8°), entre ellas, los gobernadores y alcaldes (arts. 13 y 14).

La Ley 715/2001 (art. 44) define las competencias y responsabilidades de los municipios en materia de salud pública, entre ellas, vigilancia y control sanitario (44.3.5 y 44.3.6), en articulación con los lineamientos trazados por las autoridades nacionales y departamentales.

El conjunto de esa legislación permanente, que rige con o sin estados de excepción, sin perjuicio de las disposiciones adicionales que introduzca el Gobierno (con vocación permanente, *ad referendum* de la revisión por el Congreso) en virtud del art. 215 de la Carta, constituye referente suficiente para constatar que los municipios tienen poderes deberes específicos de policía administrativa extraordinaria para afrontar situaciones de emergencia, como la que ha provocado la vertiginosa expansión del COVID 19.

1.3 Las medidas adoptadas en ese acto administrativo se orientaron específicamente a los siguientes objetivos: i) preservar la salud pública de los habitantes de ese territorio; ii) focalizar la protección del abastecimiento oportuno de productos de primera necesidad durante la emergencia sanitaria; iii) precisar en ese nivel local las restricciones y excepciones dispuestas en el Decreto 457 del 22/03/2020.

Para procurarlos, se diseñaron los siguientes mecanismos, restricciones, mandatos o autorizaciones: i) aislamiento obligatorio, en idénticas condiciones a las que fijó el Decreto 457 (ver art. 1°); ii) reprodujo las excepciones de dicho decreto; iii) agregó en el parágrafo 2° del art. 1° una rotación por dígitos de cédula de ciudadanía, para ciertas salidas autorizadas; iii) conforme lo dispone el parágrafo 5 del art. 3° del Decreto 457, agregó otras restricciones, para consumo de bebidas embriagantes en establecimientos comerciales y espacios abiertos (art. 2°); y iv) acató las garantías para el transporte de carga y de productos indispensables a que se refiere el art. 4° del Decreto. 457 (ver art. 3°).

1.4 Comparadas las fuentes constitucionales, legales, administrativas nacionales y territoriales, que hizo valer la autoridad municipal en este asunto, se encuentra que su fundamento fáctico deviene de su estrecha relación con la *emergencia sanitaria* que vive el país y con las regulaciones nacionales orientadas al manejo de crisis, unas preexistentes y otras que, pese a ser posteriores, *no se apoyan ni derivan del D.L. 417 del 17/03/2020*, ni pueden ubicarse en el espectro del art. 215 de la Carta.

1.5 Respecto de los Decretos 55 y 57 de 2020, esta corporación declaró improcedente el CIL, por autos del 30/03/2020, expedientes 2020-00042-00 y 2020-00043-00, del mismo ponente de ahora; se indicó que, pese a su conexidad con la problemática de la pandemia por COVID 19 y con la emergencia sanitaria que declaró el Ministerio de Salud y Protección Social, no desarrollaron el marco regulatorio que se deriva del art. 215 de la Carta.

1.6 Contenido material. Las medidas incorporadas en el decreto que se estudia se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380, 385 y 464 de 2020 expedidas por el Minsalud; dos son anteriores al D.L. 417 de 2020, aunque le sirven de fundamento fáctico; en ese contexto, cumplen el *test* diseñado en el marco teórico, en lo que corresponde a los atributos de pertinencia, conexidad y, talvez, necesidad y proporcionalidad, sin que este aparte se profundice en la sentencia.

Sin embargo, no superan el presupuesto de tener que acudirse, para ocuparse de la

emergencia sanitaria, al sustento jurídico que pudieran ofrecer las medidas de excepción, pues lo que ejerció el alcalde de Paz de Ariporo en el Decreto **61** que se estudia no desborda ni sobrepasa los *poderes extraordinarios de orden público y policía sanitaria*, valga decir, diversos preceptos atinentes a la salubridad pública y a las competencias de los municipios para velar por ese bien, valor y derecho constitucionalmente relevante; esto es, se trata de uno de aquellos actos municipales sometidos a control ordinario de legalidad, acorde con las reglas de asignación de competencia de los arts. 151 a 155 de la Ley 1437.

1.6.1 Debe reiterarse, acorde con el marco teórico, que *no basta citar* en la motivación del acto administrativo, ni prescindirse de hacerlo, alguno de los decretos legislativos para legitimar procesalmente un fallo de fondo CIL, la admisión o el rechazo; se tiene que examinar el *contenido dispositivo* de la medida que se estudia, para determinar si realmente *desarrolla durante el estado de excepción* alguno de aquellos. Esto es, el escrutinio judicial no puede ser formalista, ni de simple nomenclatura, vulnerable por lo que la autoridad territorial escriba, diga o suprima.

1.6.2 En esas condiciones, revisados con mayor detalle tanto el sustento jurídico del Decreto **61/2020** de Paz de Ariporo como su resolutive, se encuentra que no corresponde en el origen de la habilitación de las competencias administrativas, sus cometidos, alcances y mecanismos, con los desarrollos propios del D.L. 417 de 2020, luego escapa al escrutinio judicial por vía de control inmediato de legalidad. Así se propuso declararlo.

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.<sup>5</sup>

4. El caso. Constituye expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción. Remito a SV a las sentencias del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-00128 Yopal y del 04/06/2020 del D1, radicación 20-00054 Sabanalarga, reiterativos de la opción interpretativa que he sostenido para esa serie.

---

<sup>5</sup> 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.

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.

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 12/06/2020; 09:19. Pág. 5 de 5]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado