

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, dos (02) de abril de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. A2.1 (**rechaza demanda**- sic- por no corresponder a la naturaleza excepcional objeto de este medio de control). Municipio de Sácama: **Decreto n.º 007 del 18/03/2020**. Temática: medidas de carácter preventivo y acciones transitorias frente a la amenaza del coronavirus en el municipio de Sácama.

Origen: MUNICIPIO DE SÁCAMA
Acto: Decreto n.º 007 del 18/03/2020
Radicación: 850012333000-2020-00125-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de pronunciarse acerca de la viabilidad de ejercer control inmediato de legalidad de actos administrativos territoriales, expedidos en ejercicio de competencias permanentes de esas autoridades, que no corresponden al desarrollo de estados de excepción, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437.

EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto n.º 007 de 2020, expedido por el alcalde de Sácama el 18/03/2020, por el cual se adoptaron medidas de carácter preventivo y acciones transitorias frente a la amenaza del coronavirus (COVID 19) en el municipio. Se impartieron órdenes generales de protección de obligatorio cumplimiento, teniendo como base el autocuidado y la responsabilidad social en la protección, promoción y mantenimiento de la salud de las personas, dentro de ellas, obligación de los pacientes sospechosos de reportarse en la oficina de salud pública y aplicar esquema obligatorio de aislamiento. Se introdujeron medidas para la reducción del riesgo del contagio en los espacios educativos, laborales y comerciales (teletrabajo, obligación de permanecer en las casas, suspensión de actos con asistencia superior de 20 personas, decreto de “toque de queda por el término de 14 días”, entre otras). Adicionalmente, se contemplaron sanciones para quienes incumplan las disposiciones de dicho decreto.

Se invocaron como fundamentos jurídicos varias funciones constitucionales y legales, previstas en **normas que preexisten a la actual situación del país**, a saber: Constitución Política arts. 2, 49 y 209; Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Decreto 1082 de 2015; Decreto 2209 de 1998; Decreto 2785 de 2011; Decreto 1083 de 2015; Decreto 780 de 2016 (emitido por el municipio de Sácama – medidas sanitarias para prevenir o controlar la ocurrencia de una situación que atente contra la salud colectiva); Ley 1801 del 2016 (Código Nacional de Policía – competencias de los alcaldes para conservar salubridad pública); Resolución n.º 385 del **12/03/2020** emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID – 19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus y Decreto 109 del 16/03/2020 (emergencia sanitaria por causa del coronavirus en el departamento de Casanare).

CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

Dado que el ordenamiento se refiere a este mecanismo especial de control como una *demanda*, si la Corporación encuentra que el remitido *no* es uno de los que deba ocuparse en los términos del art. 136 CPACA, ha de proferirse *auto de rechazo*; la decisión debe ser colegiada, en virtud de la armonización de los arts. 125, 185 y 243 CPACA. Así se procede,

2ª El marco normativo de referencia. El Gobierno Nacional declaró estado de emergencia económica, conforme al art. 215 de la Carta, para ocuparse de la coyuntura sanitaria, social y económica derivada de la expansión mundial del COVID-19, según los términos del Decreto Legislativo 417 del 17/03/2020, vigente desde ese mismo día.

2.1 El art. 136 de la Ley 1437 de 2011 introdujo el mecanismo de control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan en desarrollo o con fundamento en los decretos legislativos para los estados de excepción; los de carácter territorial deben someterse a escrutinio, provocado o en su defecto oficioso, de los tribunales administrativos; la cuerda procesal especial la diseña el art. 185 CPACA.

2.2 Tratándose de actos municipales **distintos o que antecedan** a dicha declaratoria nacional de los estados de excepción, las reglas instrumentales para desplegar control de legalidad son las ordinarias previstas en el CPACA (nulidad simple art. 137 y nulidad con restablecimiento, art. 138), sin perjuicio de las observaciones que los gobernadores dirijan contra actos de los alcaldes (art. 151-4 CPACA).

2.3 Según las claridades que ofreció la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, que se ocupó del proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción, el control inmediato de legalidad que debe recaer sobre actos administrativos derivados de aquellos es un contrapeso especial al ejercicio del poder de las autoridades, revestido de particularidades que deben garantizar respuesta judicial oportuna.

Dado que la Ley 1437 de 2011 diseñó un procedimiento breve, ágil, con participación ciudadana y del Ministerio Público, que a su vez vela porque la sentencia *de única instancia* abarque control integral de legalidad con fuerza de cosa juzgada relativa (para lo que haya sido explícitamente abordado en ella), el ejercicio de esta competencia judicial tiene que obedecer a la identificación estricta y restrictiva del contenido material de los actos territoriales que se remitan a los tribunales por la cuerda del art. 136 CPACA, para no desnaturalizar los demás medios de control.

2.4 Las autoridades administrativas están revestidas de competencias constitucionales y legales permanentes, entre otras, para atender problemáticas sanitarias, policivas y de movilidad de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones.

Todas esas expresiones de funciones administrativas están sometidas a control judicial de legalidad y para ello están previstos en la Ley 1437 los diversos mecanismos de control, que no

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Expediente 850012333000-2020-00125-00 pág. 3

pueden sustituirse ni desplazarse *in genere* por el especial del art. 136 CPACA; de manera que denegar entrada a la *demanda* (sic) en virtud de la cual la autoridad territorial remite un acto al Tribunal, en modo alguno impide que se ejerzan tales medios ordinarios.

2.5 Es pertinente agregar que para desplegar este control inmediato, integral y eventualmente oficioso de legalidad, sin desfigurar ni desplazar la pluralidad de medios de control previstos en la Ley 1437 y en otros ordenamientos instrumentales, **no es determinante la fecha de expedición del acto**, cuando se haya producido *coetáneamente o después del D.L. 417 de 2020*, pues esa particularidad no determina por sí sola el origen de las competencias administrativas, ni transmuta en medidas propias de los estados de excepción todas las preexistentes de policía sanitaria, manejo de orden público interno, movilidad de personas, uso y desplazamiento de automotores, etcétera. Esto es, debe diferenciarse entre las funciones administrativas derivadas de legislación permanente, las típicamente sanitarias que pueden ejercer autoridades ministeriales y otras, de los desarrollos inherentes al estado de excepción, para el caso, autorizado por el art. 215 de la Carta.

Ni es tampoco, para definir si se ejerce control inmediato de legalidad, hay que anticipar el estudio de fondo del contenido material del acto administrativo, que se plasma en la resolutive; basta que el juez colegiado constate que se invocaron en la pertinente motivación las medidas del estado de excepción. Lo demás se tendrá que ponderar en la sentencia, si el caso se admite.

3ª El caso concreto. De la lectura de los fundamentos normativos que tuvo en cuenta el alcalde de Sácama para adoptar las medidas de carácter preventivo y acciones transitorias frente a la amenaza del coronavirus COVID -19, dentro de las que se destacan disposiciones de autocuidado, aislamiento, toque de queda, prohibición de aglomeración de personas, entre otras, en el acto administrativo en mención, se concluye que *no tienen fundamento alguno en el Decreto Legislativo 417 del 17/03/2020*; las medidas allí señaladas se soportan en normas preexistentes de carácter nacional, directrices previas adoptadas por el municipio para eventuales emergencias sanitarias, facultades de los alcaldes para conservar la salubridad pública de acuerdo con lo previsto en el Código Nacional de Policía y la declaratoria de emergencia sanitaria prevista en la Resolución n.º 385 del 12/03/2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social. En ese sentido, las medidas adoptadas a nivel local, no están soportadas en el estado de excepción.

Las disposiciones del Decreto 007 del 18/03/2020, corresponden más a asuntos de policía administrativa sanitaria, pues se invocaron como fundamentos jurídicos 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.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare,

RESUELVE:

1º DECLARAR IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto n.º 007 del 18/03/2020, expedido por el alcalde de Sácama; en consecuencia, RECHAZAR la demanda (sic) en virtud de la cual dicho funcionario lo remitió a esta Corporación.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Expediente 850012333000-2020-00125-00 pág. 3

2° Ordenar que, por Secretaría, por el medio electrónico más expedito disponible, se notifique personalmente al Ministerio Público y se remita copia del auto al alcalde de Sácama; igualmente al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

3° En firme, actualícese registro institucional de actuaciones y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sala virtual extraordinaria de la fecha, según Acuerdo PSAA20-11521 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 D.L. 491/2020; acta . Hoja de firmas, impuestas por medios digitales 4 de 4 .C.I.L. Sácama, radicación 2020-00125-00. Decreto n.° 007 de 2020, rechazo).

Los magistrados,

[Firma escaneada 02/04/2020; 14:30]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Salvamento de voto

NTG/Eliana



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

Yopal, Casanare, dos (2) de abril de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00125-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
ACTO CONTROLADO	Decreto 07 del 18/03/2020 expedido por el alcalde de Sácama con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de coronavirus y se adoptan otras decisiones
MAGISTRADO PONENTE	NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
ASUNTO	SALVAMENTO VOTO

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala mayoritaria, en esta oportunidad salvo voto dentro del proceso referenciado, en el cual, por auto de la fecha se improcedente el control de legalidad automático y se rechaza, pues a mi juicio debió asumirse, darle el trámite legalmente establecido y, en el fallo respectivo adoptar la decisión que corresponda, por las siguientes razones:

1.- Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, vigente desde esa fecha, el Gobierno Nacional en pleno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a raíz de la situación sanitaria, social y económica derivada de la expansión mundial del COVID-19.

Por lo tanto, después de esa declaratoria, el Gobierno Nacional queda facultado para expedir los decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Debe agregarse que estas normas son de obligatorio acatamiento para todos los ciudadanos, incluidos los alcaldes, al tenor de lo establecido en el artículo 315 numerales 1 y 2 de la Constitución y demás conrmas concordantes.

2. El CPACA dispone en lo pertinente:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

(,,)

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

(...)

El artículo 185 ibídem regula el trámite del control inmediato de legalidad de actos de carácter general expedidos por las autoridades locales para mitigar y controlar la emergencia.

3.- No hay duda para el suscrito de que el Decreto n.º 007 de 2020, expedido por el alcalde de Sácama el 18/03/2020, por el cual se adoptaron medidas de carácter preventivo y acciones transitorias frente a la amenaza del coronavirus (COVID 19) en el municipio. Se impartieron órdenes generales de protección de obligatorio cumplimiento, teniendo como base el autocuidado y la responsabilidad social en la protección, promoción y mantenimiento de la salud de las personas, dentro de ellas, obligación de los pacientes sospechosos de reportarse en la oficina de salud pública y aplicar esquema obligatorio de aislamiento. Se introdujeron medidas para la reducción del riesgo del contagio en los espacios educativos, laborales y comerciales (teletrabajo, obligación de permanecer en las casas, suspensión de actos con asistencia superior de 20 personas, decreto de “toque de queda por el término de 14 días”, entre otras). Adicionalmente, se contemplaron sanciones para quienes incumplan las disposiciones de dicho decreto.

4.- Por ende, si ese decreto fue expedido por el alcalde de Sácama para conjurar la emergencia declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en criterio del suscrito, debió asumirse, darle el trámite legalmente establecido y, en el fallo respectivo adoptar la decisión que corresponda, y no declararlo de plano improcedente y rechazarlo.



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado