

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 034 del 23 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00056-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD/ACTO ADMINISTRATIVO PROFERIDO DENTRO DE LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA CONFORME AL D. L. 417 DE 2020.**

**I ANTECEDENTES**

El Municipio de Orocué, remitió vía correo electrónico el Decreto 034 del 23 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que, según acta de reparto del 26 de marzo del mismo año, correspondió al despacho 03.

**TRAMITE PROCESAL**

El 27 de marzo de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual fue notificado por estado No 62 del 30 de marzo de 2020 y personalmente al Municipio de Orocué de conformidad con la certificación emitida por la

Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 14 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento de la providencia aludida, el día 21 de abril de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

**ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:**

En el expediente obran los siguientes documentos:

✓ Acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Orocué, en cuya parte pertinente y de acuerdo a la deliberación de las diferentes autoridades que conforman dicho comité, se consigna que es necesario declarar la calamidad pública en el Municipio con el propósito de destinar recursos para enfrentar esta contingencia, se solicita colaboración a la fuerza pública para realizar controles en algunos puntos determinados de este ente territorial, se realiza un inventario de los implementos médicos con los que cuenta el Municipio en caso de presentarse casos positivos, igualmente se socializan los protocolos que se deberían cumplir en caso de fallecimiento de algún habitante con ocasión del virus.

✓ Plan de acción del Municipio de Orocué 2020 para enfrentar el COVID-19, mediante el cual se desarrollan las propuestas aprobadas en la Unidad de Gestión del Riesgo Territorial para prevenir el contagio y mitigar el impacto el virus en tres fases, a saber: prevención, contención y mitigación, la primera mediante la organización intra e intersectorial a través de la coordinación entre las autoridades, las instituciones y la red prestadora de servicios de salud en actividades de información, educación y

comunicación a la comunidad, el acatamiento de las medidas del Orden Nacional y su difusión en radio, redes sociales y otros medios, además de realizarse una serie de recomendaciones y difusión de materiales para la población general y algunos grupos específicos (grupos étnicos, adulto mayor, discapacidad, mujer, LGBTY, PIIAF Y Familia). La segunda fase tendiente a detectar oportunamente las personas contagiadas y sus contactos preparando la reacción ante un colapso en la ruta de atención por medio de la vigilancia epidemiológica, igualmente diseñando el Plan de Expansión del centro de salud mediante la compra de unos implementos para aumentar su capacidad de respuesta y la tercera fase a través de la realización de las acciones de mitigación, desinfección y disposición de cadáveres. Por otra parte, se expone un plan de acción diferenciado para grupos étnicos asentados en la jurisdicción del municipio de Orocué, recomendándoles atender unas medidas sanitarias específicas.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Señala que el Decreto 034 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Orocué tiene que ver con la situación de riesgos que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial, de conformidad con las facultades establecidas por la Constitución Política y la Ley 136 de 1994, las cuales puede ejercer en cualquier tiempo y delegarse a los secretarios de Despacho y a los jefes de los Departamentos Administrativos.

Refiere que, en estos momentos se enfrenta una pandemia por el COVID-19, razón por la cual, el Constituyente primario creó los estados de excepción, que le permiten al Ejecutivo Nacional proferir decretos legislativos que transitoriamente suspenden la legislación ordinaria y lo facultan para atribuir dichas funciones a otras autoridades, situación que ha ocurrido con la expedición del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020,

mediante el cual se facultó temporal y directamente a los gobernadores y acaldes mientras subsista el estado de excepción, para que ejerzan algunas atribuciones sin necesidad de la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.

Esgrime que, en ese orden de ideas, el acto administrativo objeto de estudio se fundamenta en la Ley 1523 de 2012, resaltando que en sus considerandos alude expresamente a la situación que vive el municipio con ocasión del COVID-19. Por tanto, considera que sí existe conexidad entre el Decreto municipal 034 de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de excepción, pues la decisión allí plasmada tiene que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad, respecto a la adopción de medidas para conjurar la crisis acaecida por el covid-19, circunstancia que conlleva la elaboración del plan de acción específico, para dar respuesta al motivo de calamidad decretada, medidas que son proporcionales y contribuyen a morigerar los efectos de la pandemia, encontrándose ajustado a las normas en que debe fundarse.

Por lo anterior, solicita se declare legal y conforme a derecho, el Decreto 034 de 2020 antes mencionado.

## **II CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL**

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 034 del 23 de marzo de 2013, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Orocué, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

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

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

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

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

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

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

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

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

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

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

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

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

*“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer*

---

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

<sup>2</sup> Sentencia [C-254 de 2009](#). En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que *“no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la*

*claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, refirió que la jurisprudencia<sup>4</sup> ha señalado que el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

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

---

*enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.*

<sup>3</sup> Sentencias [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia [C-670 de 2015](#).

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias [C-802 de 2002](#), [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

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

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

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, advirtió:

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

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

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la*

---

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

*naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

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

*“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”<sup>8</sup>;*

*(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”<sup>9</sup>; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.*

---

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

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

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

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

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

### **3.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

#### **3.1 CAUSAS:**

En el acto administrativo examinado se aduce que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio y que mediante Decreto 115 del 23 de marzo de 2020, el Gobierno departamental de Casanare declaró la calamidad pública.

En el Decreto 034 del 23 de marzo de 2020, se motiva que de conformidad con el artículo 1º de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo constituye una política indispensable, que es responsabilidad de todas las autoridades; que gobernadores y alcaldes tienen asignada la competencia para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, conforme al artículo 12 de la citada Ley 1523. Refiere como hecho público, que Colombia atraviesa una situación grave en materia de salud, causada por la pandemia del virus Covid-19 declarada así por la OMS, quien instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, conformación, aislamiento y monitoreo de los presuntos casos, así como el tratamiento de los ya confirmados y la promoción de medidas preventivas.

Expone también que el Consejo Municipal del Riesgo de Desastres, en reunión del 21 de marzo de 2020, emitió concepto favorable para la

declaratoria de calamidad pública en el municipio de Orocué y que de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 se dispondrá de un plan de acción específico que permita atender adecuadamente a la población que resulte afectada.

En consecuencia, declaró la situación de calamidad pública por el término de 6 meses y solicitó al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, se elabore y adopte el plan de acción específico para dar respuesta a la presente calamidad pública y establece plan de seguimiento y control.

### **3.2. PERTINENCIA**

El alcalde de Orocué hizo ejercicio de las facultades constitucionales y legales con citación expresa en la parte motiva del artículos 2, 49, 209, 288 y 315 de la C.P. en cuanto a la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, la función administrativa al servicio de los intereses generales, la distribución de competencias entre autoridades nacionales y territoriales, las facultades de los alcaldes y como normas legales la Ley 1523 de 2012. Estas normas se caracterizan por reglar el marco de competencia de las autoridades municipales, en especial en cuanto a la posibilidad de decretar la calamidad pública, establecer un plan de seguimiento y mejora conforme a los artículos 61, 65, 66, 67 y 80 de la citada Ley.

Al acervo probatorio se allegó acto CMGRD número 05 del 21 de marzo de 2020, del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se decidió declarar al municipio de Orocué en calamidad pública por la situación de vulnerabilidad que atraviesa, socializaron el plan de contingencia, se aprobó el comité extraordinario sobre dicho plan.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
85001-2333-000-2020-00056-00 12

En el artículo 3 del Decreto 034 del 23 de marzo de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, se ordenó la elaboración y adopción del plan de acción específico, que obra dentro del acervo probatorio, así:

 <p style="text-align: center;"><b>PLAN DE ACCION CORONAVIRUS EN OROUCUE CASANARE</b></p>								
<b>OBJETIVO GENERAL</b>								
Implementar acciones para Prevenir el contagio y mitigar el impacto del virus COVID-19 en el municipio de Orocué Casanare								
FASE DE LA EMERGENCIA	OBJETIVO	ACCIONES	ACTIVIDADES	RESULTADO ESPERADO	TIEMPO DE ATENCION	RESPONSABLES	PRESUPUESTO	RUBROS
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Entrega de folletos con recomendaciones para la prevención de contagio de Covid-19.	Educación personalizada a través de la entrega de folletos a la población en general de las medidas de prevención.	Que la Información llegue al 100% de la población Orocuenseña	MARZO	OFICINA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL,		- NA
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Realizar Intervención institucional por parte del Alcalde, invitando a la población que acate las medidas del orden Presidencial y Departamental, para evitar el contagio de Covid 19.	Intervenciones del Alcalde, invitando a la población que acate las medidas del orden Presidencial y Departamental, para evitar el contagio de Covid-19.	concientizacion de la Población	MARZO	ALCALDE MUNICIPAL		- NA
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Garantizar la difusión radial por parte del Equipo de salud pública informando las medidas de prevención.	Información a través de Intervenciones radiales y redes sociales por parte de funcionarios de la administración Municipal y del Sector de la Salud Municipal.	concientizacion de la Población	MARZO	OFICINA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL,	100.000	CONVENIO EMISORA YA EXISTENTE
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Garantizar la difusión radial por parte del Equipo de salud pública informando las medidas de prevención.	Comunicación por medio de socialización de las normas expedidas por el Orden Nacional, Departamental y Municipal en los establecimientos de comercio, emisora local y redes sociales, divulgando las medidas sanitarias y de policía para la prevención y mitigación del coronavirus.	concientizacion de la Población	MARZO	FUERZA PÚBLICA - SECRETARIA DE GOBIERNO	100.000	CONVENIO EMISORA YA EXISTENTE
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Difundir a través de las redes sociales información Institucional de interés y/o utilidad para la comunidad en general.	Información educativa dando a conocer cifras de la evolución del virus a nivel global, con el fin de tomar conciencia acatando las medidas preventivas.	concientizacion de la Población	MARZO	SECRETARIA DE GOBIERNO		- NA
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Difundir a través de las redes sociales información Institucional de interés y/o utilidad para la comunidad en general.	Divulgar las Líneas de atención frente al COVID - 19, a nivel Municipal y Departamental a través de emisora local, redes sociales y puntos específicos (Centro de salud, Alcaldía, Banco Agrario, Súper Giros	Que la Información llegue al 100% de la población Orocuenseña	MARZO	OFICINA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL, CENTRO DE SALUD, ALCALDIA MUNICIPAL		- NA
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Realizar recomendaciones al sector comercio, Comunidad educativa y comunidad en general a través de socialización de los Decretos Presidenciales N° 417, 418 del 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020.	Acatamiento de las medidas del Orden Nacional y su difusión.	Cumplimiento de las medidas aoptadas por el Gobierno Nacional , departamental y Municipal	MARZO	FUERZA PÚBLICA - ALCALDE MUNICIPAL Y COMUNIDAD EN GENERAL		- NA
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Realizar recomendaciones al sector comercio, Comunidad educativa y comunidad en general a través de socialización de los Decretos Presidenciales N° 417, 418 del 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020.	Intervenciones radiales por parte de la Administración Municipal adoptando las medidas del orden nacional, emitidas por el señor Presidente Iván Duque Márquez.	concientizacion de la Población	MARZO	OFICINA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL,	100.000	CONVENIO EMISORA YA EXISTENTE
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Realizar recomendaciones al sector comercio, Comunidad educativa y comunidad en general a través de socialización de los Decretos Presidenciales N° 417, 418 del 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020.	Intervención Radial por parte de la Secretaría de salud municipal y salud pública, para dar a conocer a la comunidad la importancia de adoptar las medidas preventivas COVID-19, por parte del sector educativo y la comunidad en general.	concientizacion de la Población	MARZO	OFICINA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL,	100.000	CONVENIO EMISORA YA EXISTENTE

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

85001-2333-000-2020-00056-00 13

FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Realizar recomendaciones al sector comercio, Comunidad educativa y comunidad en general a través de socialización de los Decretos Presidenciales N° 417, 418 del 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020.	Parrilla de programación de la oficina de salud pública a través de medios radiales locales y redes sociales.	concientización de la Población	MARZO	OFICINA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL,	-	NA
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	Lograr el aislamiento preventivo de los adultos mayores de 70 años	Difundir Información de autocuidado para los adultos mayores de 70 años, por parte del equipo interdisciplinario del Centro Día, con instrucciones de aislamiento preventivo total.	Cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, departamental y Municipal	MARZO	ADMINISTRACION MUNICIPAL	-	NA
FASE DE PREVENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	De manera conjunta se establecieron 3 puestos de control al ingreso del municipio, operados por personal de salud pública, defensa civil, armada nacional y bomberos, en los que se realiza a través del aplicativo epicollect 5 la encuesta a viajeros con el fin de identificar riesgos de personas sintomáticos que hayan estado en contacto con personas positivas para COVID-19 o hayan presentado los síntomas.	Fortalecer los puntos de control, a través del apoyo de los organismos de socorro.	Ejercer Control de las medidas adoptadas por las autoridades y por la secretaria de salud Departamental	MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	BOMBEROS - SALUD PUBLICA	11.000.000	203030305151504 - PREVENCIÓN ATENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID-19
FASE DE CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	De manera conjunta se establecieron 3 puestos de control al ingreso del municipio, operados por personal de salud pública, defensa civil, armada nacional y bomberos, en los que se realiza a través del aplicativo epicollect 5 la encuesta a viajeros con el fin de identificar riesgos de personas sintomáticos que hayan estado en contacto con personas positivas para COVID-19 o hayan presentado los síntomas.	Fortalecer los puntos de control, a través del apoyo de los organismos de socorro, Fuerza Publica y Salud Publica Municipal	Ejercer Control de las medidas adoptadas por las autoridades y por la secretaria de salud Departamental	MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	OFICINA DE SALUD PUBLICA MUNICIPAL, BOMBEROS, DEFENSA CIVIL, POLICIA, ARMADA NACIONAL Y EJERCITO	-	FUNCIONAMIENTO
FASE DE CONTENCIÓN	Prevenir el contagio del virus COVID-19 en el municipio de Orocué	De manera conjunta se establecieron 3 puestos de control al ingreso del municipio, operados por personal de salud pública, defensa civil, armada nacional y bomberos, en los que se realiza a través del aplicativo epicollect 5 la encuesta a viajeros con el fin de identificar riesgos de personas sintomáticos que hayan estado en contacto con personas positivas para COVID-19 o hayan presentado los síntomas.	Garantizar hidratación y refrigerios a los voluntarios que apoyan los puestos de control a ingreso del municipio	Mantener el personal activo y dispuesto a desarrollar las actividades de control de ingreso al municipio	MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	ADMINISTRACION MUNICIPAL, COMITÉ DE GESTIÓN DEL RIESGO	10.400.000	203030305151504 - PREVENCIÓN ATENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID-19
FASE DE CONTENCIÓN	Minimizar la propagación de la enfermedad, la morbilidad y la mortalidad.	La Administración municipal implementará estrategias para la adquisición de nuevas ayudas humanitarias para la población vulnerable del municipio de Orocué que no estén en programas sociales de la Nación, Gobernación y municipio con el fin de mitigar el impacto social generado como consecuencia de la emergencia sanitaria CORONAVIRUS COVID 19.	Entregar paquetes nutricionales a la población mas vulnerable del municipio, que no este recibiendo ayudas de ninguna entidad del Estado, de igual manera se tendrán en cuenta familias de las comunidades indígenas y población afro mas vulnerables	Cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, departamental y Municipal	MAYO, JUNIO	ADMINISTRACION MUNICIPAL	115.930.800	203030305151506 - PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID - 19 - RENTA REORIENTADA; 203030305151504 - PREVENCIÓN ATENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID-19 Y 203030305151505 - PREVENCIÓN ATENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID-19 - RENTA REORIENTADA.
FASE DE CONTENCIÓN	Minimizar la propagación de la enfermedad, la morbilidad y la mortalidad.	La Administración municipal implementará estrategias para la adquisición de nuevas ayudas humanitarias para la población vulnerable del municipio de Orocué que no estén en programas sociales de la Nación, Gobernación y municipio con el fin de mitigar el impacto social generado como consecuencia de la emergencia sanitaria CORONAVIRUS COVID 19.	Con el fin de asegurar que los adultos mayores cumplan el aislamiento preventivo obligatorio se pretende adquirir paquetes nutricionales sufriendo las necesidades básicas de alimentación evitando la exposición al contagio. Además Se entregaran 100 paquetes nutricionales a los adultos mayores de las comunidades indígenas	concientización de la Población	MAYO, JUNIO	ADMINISTRACION MUNICIPAL	288.686.400	203040317181802 - ATENCIÓN Y APOYO AL ADULTO MAYOR - CONTRATACIÓN DEL SERVICIO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

85001-2333-000-2020-00056-00 14

FASE DE PREVENCIÓN, CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN	Recomendar las medidas preventivas para evitar el contagio del virus COVID-19	Atención a las Instituciones que apoyan el plan de emergencia sanitaria en el Municipio de Orocué Casanare-	Puesto de control Caño San Miguel Malocas Indígenas: Presencia de Salud Pública, Defensa Civil, Armada Nacional y Policía.	Ejercer Control de las medidas adoptadas por las autoridades	ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	OFICINA DE SALUD PÚBLICA MUNICIPAL, BOMBEROS, DEFENSA CIVIL, POLICIA, ARMADA NACIONAL Y EJERCITO		NA	
FASE DE PREVENCIÓN, CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN	Recomendar estrategias específicas sobre enfermedades respiratorias.	Atención a las Instituciones que apoyan el plan de emergencia sanitaria en el Municipio de Orocué Casanare-	Dotar de elementos de protección personal a las personas de las diferentes Instituciones comprometidas en ejercer el control de acceso y salida del municipio	Bienestar, seguridad y prevención del riesgo para la Población activa en las labores de control	MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	ADMINISTRACION MUNICIPAL	48.167.452	203030300151504 prevención, atención y mitigación del riesgo del COVID-19 y 23303030727201 Fondo territorial de seguridad (Ley 1106/06) generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y preservación del orden público.	
FASE DE MITIGACIÓN	Detectar oportunamente a las personas que padecen COVID-19 y que pretenden ingresar al municipio.	Identificar sintomáticos para COVID-19	Realizar encuesta a viajeros en los puestos de Ingreso al municipio	Seguimiento y control de posibles casos COVID-19,	MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	OFICINA DE SALUD PÚBLICA MUNICIPAL, BOMBEROS, DEFENSA CIVIL, POLICIA, ARMADA NACIONAL Y EJERCITO		NA	
FASE DE MITIGACIÓN	Asistir de manera oportuna y adecuada a las personas contagiadas.	Atención Inmediata y aislamiento a cuarentena	Solicitar a las EPS para las Respectivas Pruebas para confirmar posibles casos	Atención Oportuna	ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	SALUD PÚBLICA	10.000.000	203030300151504 - PREVENCIÓN ATENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID-19	
FASE DE MITIGACIÓN	Realizar seguimiento de Campo	Seguimiento e Investigación de campo	Casos notificados por las IPS	Evolución de los pacientes mediante protocolos establecidos por salud pública	ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	SALUD PÚBLICA	10.800.000	203030300151504 - PREVENCIÓN ATENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID-19 (profesional contratado en caso de ser necesario)	
FASE DE MITIGACIÓN	Disponer de elementos para la disposición de cadáveres de acuerdo a los lineamientos emitidos por el ministerio de salud y protección social (bolsas de obito mortuario)	Embalaje de cuerpos	Embalaje de cuerpos y disposición final	Prevenir la propagación del Virus	MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	SUJIN	15.000.000	203030300151504 - PREVENCIÓN ATENCIÓN Y MITIGACIÓN RIESGO COVID-19	
FASE DE MITIGACIÓN	Ampliar la capacidad de atención en salud frente a los Casos COVID-19	Contar con un lugar adecuado para la atención de pacientes graves COVID-19. Cuando la capacidad del HORO colapse y a su vez la del centro de salud	Contar con un lugar adecuado para la atención de pacientes graves COVID-19, Cuando la capacidad del HORO colapse y a su vez la del centro de salud de Orocué.	Atender oportunamente a los posibles casos COVID-19	MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	ALCALDE MUNICIPAL	30.000.000		
FASE DE PREVENCIÓN, CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN	TOTAL PLAN DE ACCIÓN COVID -19 OROCUÉ CASANARE					MARZO, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO, AGOSTO	COMITÉ DE GESTIÓN DEL RIESGO ADMINISTRACION MUNICIPAL, OFICINA DE SALUD PÚBLICA MUNICIPAL, BOMBEROS, DEFENSA CIVIL, POLICIA, ARMADA NACIONAL, EJERCITO, SUJIN, SALUD PÚBLICA, SECRETARIA DE GOBIERNO, DESARROLLO SOCIAL Y ALCALDE MUNICIPAL	538.363.652	NA

MONCHY YOBANY MORENO GUALDRON  
Alcalde Municipal

MARTHA LILIANA MORENO  
Secretaría de Desarrollo Social

Del documento denominado plan de acción Covid 19, identificado en su plan de gestión de calidad como GPL-FO-001, contenido en 14 páginas, versión 01, se puede afirmar que da aplicación al artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, en cuanto establece la obligación de elaborar un plan de acción que dé respuesta a la necesidad de rehabilitación a través de acciones que permitan minimizar el riesgo y en lo posible que no vuelva a presentarse.

Fijó como objetivo general implementar acciones para prevenir el contagio y mitigar el impacto del virus Covid 19 y trazó los objetivos específicos que se concretan a prevenir el contagio del virus Covid 19, recomendar estrategias específicas sobre enfermedades respiratorias, recomendar medidas preventivas, detectar oportunamente a las personas contagiadas, minimizar la propagación de la enfermedad y asistir de manera oportuna y adecuada a las personas contagiadas.

Este plan de acción, está estructurado en tres fases, de prevención, de contención y de mitigación, identificando las correspondientes acciones y objetivos. Como acciones a destacar se encuentra la coordinación interinstitucional; actividades de información, educación y comunicación; acatamiento a las medidas de orden nacional; implementación de puestos de control; recomendaciones y difusión de material informativo atendiendo grupos específicos de población étnicos, adulto mayor, discapacidad, género, LGBTY, PIIAF y familia. En la fase de contención se resalta la vigilancia epidemiológica; plan de expansión en salud en el que se incluye el acondicionamiento en infraestructura, equipos y elementos de protección personal y el plan de expansión centro de salud de Orocué, se hizo un listado de productos, unidades, precios y valores totales. En la tercera fase de mitigación se identifican actividades tales como seguimiento a través de las líneas de atención, vigilancia epidemiológica, el

mantenimiento de los puntos de control, prácticas de desinfección, disposición de cadáveres.

Se identifican acciones específicas para atender la población indígena Sáliva, teniendo en cuenta los resguardos indígenas ubicados en su municipio; se disponen las acciones para que los indígenas permanezcan en sus territorios, se limita el ingreso de personas ajenas al territorio indígena, limitan el desarrollo de actividades comunitarias, incluyen el suministro de mercados a la población, establece un sistema de comunicación permanente. Se incluyó el plan de acción para la población afro y se identificaron sus asentamientos dentro de la población urbana.

El presupuesto de pertinencia se cumple, toda vez que el Decreto 034 del 23 de marzo de 2020, atiende la contingencia ocasionada por la emergencia y sobre éste tópico la Sala, procede a efectuar las siguientes precisiones:

Los proyectos deben contener un glosario de términos, pues estos ayudan a los terceros y a los servidores públicos a comprender las políticas, objetivos, acciones, etapas en cuanto a su contenido y significado. La disposición del cuadro previamente presentado permite una comprensión de las fases en relación con sus objetivos y las acciones pertinentes;

El cronograma mensual presentado, está en estrecha relación con el calendario, esta disposición permite hacer un seguimiento efectivo a las acciones, dentro de las actividades por meses debe incluirse la oportunidad para socializar los planes de mejoramiento y/o corrección. Se evidencia el detalle del plan al incluir los elementos y los precios de los productos, esta trazabilidad fomenta la transparencia, eficacia y eficiencia de la administración.

Teniendo en cuenta los objetivos, la relación con las actividades descritas y las fases en las que se dividió el plan, se puede concluir que son pertinentes para atender las contingencias derivadas de la propagación de virus. Están descritas las actividades, concatenadas y resultan consecuentes con la situación de emergencia declarada por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

### **3.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

El Decreto 034 del 23 de marzo de 2020, es proporcional por cuanto busca informar y concientizar al 100% de la población de las medidas adoptadas en el orden nacional y municipal; ejercer un permanente control sobre las mismas; mantener un constante control a las personas y a sus actividades; procurar bienestar, seguridad y prácticas preventivas para la población; hacer seguimiento y control a los posibles casos de Covid 19; atender los pacientes conforme al seguimiento y sus protocolos; prevenir la propagación del virus. Estos resultados esperados son proporcionales a la amenaza a enfrentar, son estrictamente necesarios dada la naturaleza de la emergencia y cumple con los fines de evitar la pandemia y mitigar sus efectos y sus consecuencias.

Tal como se consigna en el documento plan de acción, se resalta la intención que tiene el municipio de hacer un plan de mejoramiento, en la medida en que se evaluarán los resultados, se reformularan las acciones y la gestión. el Tribunal observa con atención el valor constitucional de la inclusión al hacer un reconocimiento expreso de la población indígena, afro y la igualdad de género.

### **3.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE OROCUÉ.**

El artículo 315 de la C.P. establece dentro de las atribuciones del alcalde, dirigir la acción administrativa del municipio. En los términos del artículo 4 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, a los municipios corresponde administrar sus asuntos y ejercerán las competencias que les atribuyen la Constitución y la Ley. De tal manera que el alcalde de Orocué, cuenta con competencia para emitir Decreto 034 del 23 de marzo de 2020.

### **4.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 034 DEL 23 DE MARZO DE 2020.**

El Decreto 034, fue dictado dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues se expidió el 23 de marzo del presente año, esto es 6 días posteriores a la declaratoria de emergencia y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada, esto es a la población de Orocué y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

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

### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto 034 del 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Orocué, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

**CUARTO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Magistrada

  
atestado en casa  
DL 491/2020 a 18

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado  
Con salvamento de voto



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 14/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00. **Orocúé, Decreto 34.** ASUNTO: Improcedencia procesal del CIL. Actos que *no desarrollan* los decretos legislativos derivados del D.L. 417/2020. Medidas de policía administrativa para el manejo de calamidad pública, por pandemia de la COVID 19.

El acto que se remitió al CIL. Declara calamidad pública (art. 1); anuncia la aplicación del régimen de los arts. 65 y siguientes de la Ley 1523, sistema nacional de gestión de riesgo y desastres (art. 2); ordena elaborar el plan de acción específico (art. 3) y asigna su seguimiento a la Secretaría General y de Gobierno (art. 4).

La decisión. Por mayoría, se dispuso efectuar estudio de fondo en sede CIL; se examinaron los componentes del plan de acción específico, esto es, de *un producto* derivado del Decreto 34; y se declaró ajustado al ordenamiento.

El voto disidente. Me aparto de motivación y resolutive, porque considero que el acto administrativo general territorial del que se ocupa el fallo *no es susceptible de control judicial en sede CIL.*

Las razones giran en torno a los siguientes ejes temáticos: i) ninguna de las disposiciones de ese decreto *desarrolla* las decisiones *legislativas* derivadas del estado de excepción declarado por el D.L. 417 de 2020; ii) todas las medidas municipales tienen arraigo y sustento en la legislación permanente del Estado, preexistente al 17/03/2020 y se enmarcan en el ejercicio de poderes extraordinarios de policía; iii) el país, desde el 12/03/2020 hasta el 17/04/2020, estuvo sometido a dos modelos de gestión de las problemáticas por la pandemia de la COVID 19 que comparten su núcleo fáctico, se ha tratado de *dos emergencias diferentes* en su habilitación constitucional, fines y medios: una la sanitaria, que persiste, otra la económica, social y ecológica, que ya expiró en esa primera etapa, aunque algunos de los decretos legislativos siguen vigentes.

Ese núcleo esencial de la perspectiva de razonamiento, no acogida por la sala, se desarrolla en la estructura de argumentación de múltiples ponencias del suscrito, que se transcribe parcialmente a continuación<sup>1</sup>.

## 2ª El marco normativo de referencia (aspecto procesal)

El problema conceptual. La serie de casos CIL ha dado lugar en la Corporación a enfoques diferentes; uno, que se ha centrado en que los actos expedidos a partir del 17/04/2020, fecha de inicio de vigencia del D.L. 417/2020, que guarden relación con la emergencia sanitaria, en el entorno de la pandemia por el COVID 19, deben admitirse para dar curso al mecanismo especial del art. 136 CPACA; otro, que adicionalmente examina preliminarmente la naturaleza de los decretos nacionales que se invocan y de los demás fundamentos normativos que los motivan, para abrir o cerrar paso al CIL. Se privilegia admisión en los casos dudosos. Para los actos expedidos antes del 17/03/2020, la lectura ha sido unánime: no procede el CIL.

Antecedentes. Esta colegiatura ha transitado mayoritariamente una solución ecléctica, alejada tanto de los extremos restrictivos como de los excesivamente expansivos en que se han ubicado otros intérpretes; con pragmatismo judicial, se ha tenido presente que el CIL no hace desaparecer los medios ordinarios de control; que frente a la duda debe dársele entrada; que el escrutinio por este medio excepcional pretende ser rápido, puede ser oficioso y contener los

---

<sup>1</sup> Por facilidad instrumental se mantienen numeración y titulación de la matriz teórica de origen; se advierte que en el texto se utiliza lenguaje colegiado, que obviamente no corresponde a una sala, por ser este un voto disidente.

desvaríos o excesos de las autoridades, pero que no puede hipertrofiarse, con menoscabo de los loables fines que se buscan, porque es imposible abarcar absolutamente todo el ordenamiento para compararlo con el acto que se estudia y porque el fallo, con mínima apertura a la participación de la ciudadanía y al debate probatorio, se profiere en única instancia en un tribunal, con riesgo adicional de acentuar la *federalización* de la JCA o de congestionar al Consejo de Estado con múltiples tutelas contra las decisiones de estas corporaciones. Se busca un justo medio prudente.

Será en fallo cuando deba examinarse integralmente el *contenido material dispositivo* de los actos administrativos; esto es, confrontarlos en primera línea con los decretos legislativos y, en general, con la Carta Política (quizá también el bloque de constitucionalidad, dado que los derechos fundamentales y otros amparados en ese nivel deben protegerse oficiosamente en todas las actuaciones judiciales) y el ordenamiento superior; labor que, en el célere espectro de este control, tampoco podrá ser exhaustivo frente al descomunal piélago de preceptos vigentes en el país<sup>2</sup>. De ahí que el aparte final del inciso 1° del art. 189 CPACA previene que la sentencia tendrá fuerza de cosa juzgada *limitada o relativa*, esto es, respecto de lo que se haya analizado en ella, cuyos límites los ofrecerán, *prima facie*, la propia motivación y el contenido dispositivo del acto.

*2.1 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.*

*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*

---

<sup>2</sup> Esa tendencia puede verse, en la senda de profusas discusiones dogmáticas, en Consejo de Estado, Sala Plena Contencioso Administrativa, sentencia del 15/10/2013, M. A. Velilla Moreno, radicación 11001031500020100039000; y Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 11001032400020100027900. La segunda delimitó los alcances de cosa juzgada del CIL y la pertinencia de juzgar actos cuyos fundamentos fueron declarados inexecutable. *Créditos morales de fuente:* para el barrido de relatoría, se ha tenido a la vista el documento digital APUNTES SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, N. A. Méndez Pérez, magistrado Tribunal Administrativo de Caquetá, versión 05/04/2020.

*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.*

2.1.1 El art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, diseñó el mecanismo de control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el cual debe recaer sobre: i) las medidas administrativas de carácter general; ii) que *desarrollen* las disposiciones del respectivo estado de excepción; iii) tengan la finalidad de ocuparse de sus causas y consecuencias; y iv) se produzcan *durante* dichos estados.

Según las claridades que ofreció la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, que se ocupó de dicho artículo del proyecto de ley estatutaria, 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.

En similares términos, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 reprodujo el CIL; se trata de un procedimiento relativamente breve, ágil sin audiencias, 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 limitada, sin que puedan surtirse a plenitud las etapas propias del juicio ordinario, ni abrirse con deseable amplitud el debate probatorio; se confrontan, en términos generales, actos administrativos abstractos o impersonales, con normas, con preponderancia de argumentación en puro derecho. 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.

En cambio, por exclusión, para los actos territoriales 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 concejos y alcaldes (art. 151-4 CPACA) o las objeciones de los alcaldes a los proyectos de acuerdo, entre otras vías.

2.1.1.1 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia<sup>3</sup>.

2.1.1.1.1 La Sala Plena Contencioso Administrativa también ha precisado *cómo debe hacerse el CIL*, para cumplir el cometido de su *integralidad*, que le da sentido a la *cosa juzgada* absoluta para lo que se estudió y limitada o relativa para lo demás; respecto de la *conexidad* entre las

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación 11001031500020090054900 (CA). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 1100103240002010002790. En esta se retomaron las características generales del CIL; se precisó por qué, pese a juzgamiento previo, debían examinarse el mérito de una demanda de nulidad contra actos generales.

medidas que dicen *desarrollar* los preceptos de los estados de excepción y esas fuentes superiores y la *proporcionalidad* de esas determinaciones administrativas con aquellas, se ha sostenido lo siguiente:

**4.6.3.1. Conexidad.**

*Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.*

*Se tiene entonces que el decreto resulta consecuente con las normas constitucionales y con el decreto declarativo del estado de excepción antes transcritos, porque ante la necesidad de hacer viables las medidas excepcionales tendientes a conjurar la crisis de desintegración del núcleo familiar resultaba forzoso adoptar medidas de este tipo.*

**4.6.3.2.- Proporcionalidad.**

*En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en el Decreto 1814 de 2015 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.*

*(...)*

*Las medidas, adoptadas en el decreto reglamentario No 1814 de 2015, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén como quiera que, como se expuso, la separación de personas de sus núcleos familiares como consecuencia del cierre de las fronteras constituye una grave vulneración de los derechos fundamentales de los afectados<sup>4</sup>.*

2.1.1.1.2 Esos parámetros hermenéuticos contribuyen a dilucidar *cómo se ejerce el CIL* y qué efectos tendrán los fallos de mérito que recaigan; pero no *cómo se determina qué deba someterse al CIL*, de manera que la contraposición entre *control expansivo* y *control restrictivo* es una discusión jurídica que no ha sido cerrada por el pleno del superior funcional.

2.1.1.2 Se explica así por qué la incursión en la senda de los arts. 20 de la Ley 137, 136 y 185 de la Ley 1437, tendrá que ser prudentemente *expansiva*, sin limitarse a las fuentes de habilitación explícitas que invoca la autoridad administrativa, de las cuales podría prescindir artificiosamente para eludir el CIL, pues deben ponderarse *ab initio* toda la motivación y, con medida restrictiva, también el contenido material, pues en los estados de excepción no desaparecen los medios ordinarios de control, ni las instancias jerarquizadas de esta jurisdicción. La prudencia con la que debe abrirse el trámite, para no congestionar innecesariamente un solo nivel de la judicatura (tribunales, para los actos territoriales), cercenar la doble instancia para los departamentales, ni desnaturalizar el juzgamiento con plenas garantías, como tampoco sacrificar por excesiva reducción la opción de respuesta judicial inmediata de su alcance, ha de acentuarse en fallo, oídos los interesados y el Ministerio Público.

2.1.2 El esfuerzo pretoriano para identificar la prudente medida de la expansión del CIL, puede encontrar una respuesta más plausible a partir de la interpretación de la expresión “*y como desarrollo de los decretos legislativos*” (arts. 20 Ley 137 y 136 de la Ley 1437): la opción de máxima reducción puede entender que solo cumplen esa condición las medidas que expresamente invocan en la motivación, como fuente normativa de habilitación, alguno de tales decretos; la extrema opuesta, que es indiferente cuál haya sido o debido ser tal fuente, pues basta que el *contenido dispositivo material* guarde relación con las causas y los fines del estado de excepción.

Una ecléctica, con *moderada expansión* del CIL, por la que se aboga aquí, postula que deban

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24/05/2016, Guillermo Vargas Ayala, radicación núm.: 11001 03150002015 02578-00. Cita: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 24/09/2002, Alberto Arango Mantilla, expediente 2002-0697. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 05/03/2012, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, radicación 110010315000-2010-00369-00(CA).

someterse a este mecanismo de control si, concurrente con la regulación legal que anteceda a los estados de excepción, tales medidas solo encuentran explicación y fundamento suficiente (explícito o implícito) en los preceptos excepcionales, por ser precarias las que ya preexistían en el ordenamiento general y, además, se orientan inequívocamente al manejo administrativo de las causas que determinaron que se acudiera a ellos, para el caso, en el espectro del art. 215 de la Carta.

2.1.2.1 El enunciado que antecede es aparentemente claro, sólido y sencillo, pero su aplicación ofrece perplejidades dogmáticas que no pasan desapercibidas. En el actual estado de cosas, a partir de la declaratoria de emergencia sanitaria (R-385 del 12/03/2020 Ministerio de Salud y Protección Social), es bien compleja la separación entre los típicos poderes extraordinarios de policía que anteceden al D.L. 417/2020 y los que se habilitan o confieren por el desarrollo del mismo, pues los *hechos mundiales y la amenaza que ya se cernía sobre los habitantes del país*, que constituyen la *ratio* de ese acto ministerial, se convirtieron en el sustento fáctico crucial del aludido decreto legislativo.

2.1.2.2 Concretar ese postulado abstracto puede intentarse, con menor riesgo de hipertrofiar el CIL, a partir de preguntas secuenciales del siguiente tenor: *¿La medida que se estudia tiene o dice tener fundamento jurídico tanto en la legislación que preexiste al estado de excepción como en la normativa que se desprende del D.L. 417 de 2020?*

Si la respuesta fuere afirmativa, procederá la segunda: *¿Tal medida se orienta clara e inequívocamente a desarrollar las políticas públicas diseñadas durante el estado de excepción para prevenir, contener o mitigar las causas que lo provocaron, para el caso, específicamente la pandemia por la COVID 19?*

Si fuere positiva, ha de indagarse, como llave de cierre, si *¿la competencia que se ejerció habría podido sustentarse directa e inequívocamente en la normativa preexistente al estado de excepción, en virtud de poderes extraordinarios de policía administrativa, en sus dimensiones de manejo de orden público, calamidades, emergencias o problemáticas sanitarias?*

Solamente cuando la respuesta sea *negativa*, tendrá inequívoca cabida el estudio de fondo en sede CIL y se habrá dado peso equilibrado, para la apertura (o cierre) procesal de dicha vía instrumental, tanto a *los hechos* (causas fácticas) que subyacen a la declaratoria de estado de excepción, en su entramado inescindible de la emergencia sanitaria, como a las *fuentes formales* (normas o preceptos) que se hayan invocado o hecho valer por las autoridades administrativas territoriales.

Estas inquietudes técnicas pretorianas encuentran algo de claridad adicional a partir de la expedición del D.L. 539 del 13/04/2020, cuyo art. 1° confiere a los protocolos y normas de bioseguridad que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social *fuera obligatoria para todas las autoridades* en todos los niveles de la organización estatal<sup>5</sup>; en dicha dimensión, las medidas ministeriales adquieren un *plus* que se proyecta al manejo concentrado nacional de la emergencia sanitaria.

2.1.2.3 Ello permite que, en el espectro del art. 215 de la Carta para despejar la problemática procesal que se aborda en estos acápites del fallo, calificar si la medida administrativa general territorial deba someterse al CIL pueda hacerse con el test de verificación cifrado en lo

---

<sup>5</sup> Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

siguiente: i) *si desarrolla* explícita o implícitamente, directa o mediatamente, el diseño normativo adoptado para enfrentar la declaratoria del estado de excepción (nexo fáctico causal o atributo de la *pertinencia*); ii) *si se orienta o tiene como finalidad* prevenir, contener o mitigar (para el caso histórico actual) la pandemia por la COVID 19 (*atributo de los fines*); iii) *si se necesita o requiere* para alcanzar esos fines; y iv) *si lo dispuesto desborda normativamente* la capacidad institucional de respuesta de la Administración, esto es, si no habría bastado ceñirse únicamente a los poderes ordinarios o extraordinarios de policía preexistentes al estado de excepción.

Si supera el test, la medida tendrá clara vocación de someterse a control inmediato de legalidad, con efectos de cosa juzgada limitada o relativa, acorde con lo que se haya estudiado, sin perjuicio de transitarse, concurrente o sucesivamente, el control ordinario de legalidad (durante la suspensión de términos judiciales, el de nulidad simple, después los demás medios de la Ley 1437 y otras fuentes legales) en lo que exceda de los alcances de esa especie de fallos.

2.1.3 En esa dimensión, esta colegiatura ha tenido presente que las autoridades administrativas están revestidas de competencias constitucionales y legales permanentes, que no se restringen a las de un estado de excepción, genéricamente descritas como *poderes extraordinarios de policía*, para sortear calamidades, desastres, riesgos o amenazas naturales, antrópicas, sanitarias, entre otras, que habilitan para restringir derechos y libertades individuales y colectivos, tales como circulación, reunión, desarrollo libre de la personalidad, actividades productivas, comerciales, familiares, recreativas, religiosas, etc., en el contexto ampliado del *orden público*, en sus respectivas jurisdicciones; se han ejercido, provocadas por la pandemia por COVID 19, con recurrente proliferación y repetición de actos, a partir de la declaratoria de emergencia sanitaria que hizo el Ministerio de Salud y Protección Social, desde el 12/03/2020 y se han ampliado, prorrogado o reforzado, después de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en estrecha conexidad con las *dos emergencias*.

2.1.3.1 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 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. Ni puede admitirse tan solo porque mencione la situación de pandemia, o el COVID 19 o la emergencia sanitaria, pues el diseño constitucional, estatutario y legal requiere precisión técnica.

2.1.3.2 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 basta constatar que la fecha de expedición del acto sea coetánea o posterior al D.L. 417 de 2020, pues esa sola particularidad no determina 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 con restricción de la, 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 tampoco procede, para definir si se admite al trámite de control inmediato de legalidad, anticipar el estudio de fondo del contenido material del acto administrativo, que se plasma en la resolutoria; para despejar el interrogante procesal (*qué se admite en CIL*), basta que el

magistrado ponente constate que se invocaron en la pertinente motivación las medidas del estado de excepción, o que no habrían podido expedirse sin ellas. Lo demás se tendrá que ponderar en la sentencia, si el caso se admite.

2.1.4 Finalmente, la Corporación estima necesario referirse a una notoria lectura reciente en pro de la *expansión del CIL*, en los siguientes términos:

De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA<sup>23</sup> tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva<sup>6</sup>.

Esa opción singular se construyó con los siguientes pilares: i) el bloque de constitucionalidad, en cuanto estipula el deber de los Estados de propender por la tutela judicial efectiva de los derechos; ii) la proliferación de medidas restrictivas de derechos, tales como circulación o movilidad, que dificulta arribar al estrado; y iii) la suspensión de términos para actuaciones judiciales ordinarias, que restringe la intervención de los jueces en guarda de tales derechos.

2.1.4.1 No se comparte la interpretación *expansiva* citada en precedencia, que somete al CIL *todas las medidas administrativas* que tengan alguna relación con la pandemia que dio lugar a declarar emergencia sanitaria y después emergencia económica, social y ecológica, sea que desarrollen o no los decretos legislativos propios del estado de excepción, porque esa respuesta judicial pretende *modificar una ley estatutaria* (art. 20 de la Ley 137) y otra ordinaria (art. 136 Ley 1437), para resolver por esa vía lo que debe tener respuesta de Estado de manera expedita a través de actos regulatorios del servicio, los que ya expidió el Consejo Superior de la Judicatura, tales como levantar la suspensión de términos para actuaciones de esta jurisdicción que permitan desplegar oportuno, eficaz y efectivo control de legalidad, vía nulidad simple<sup>7</sup>, sin perjuicio de garantizar, simultáneamente, la salud de los servidores judiciales, con los instrumentos tecnológicos que han permitido continuar conociendo hábeas corpus, tutela y CIL; esto es, el remedio lo ofrece la normativa vigente, sin tener que incursionar el juez en campos privativos del Congreso.

Adicionalmente, reactivado ya el control ordinario de legalidad, la fortaleza actual de las medidas cautelares de esta jurisdicción brinda suficientes garantías de respuesta judicial efectiva, de manera que no es solo el CIL, oficioso y sumario, el que puede honrar los estándares que exige el bloque de constitucionalidad.

2.1.4.2 En términos de ponderación comparativa, podría ser más garantista un proceso ordinario célere, en el que se estudian cargos concretos, adicionados por el control oficioso para la defensa de derechos fundamentales, ya ordenado por la Ley 1437, con audiencia de

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda-A, auto unitario del 15/04/2020, W. Hernández Gómez, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00.

<sup>7</sup> Desde el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25/04/2020.

partes, recaudo de pruebas y segunda instancia, que el más limitado que vertiginoso escenario del CIL, a cuyas carencias técnicas tiene que sumarse el efecto adverso de la cosa juzgada, no exento de la eventual concurrencia de error de juzgamiento, por la premura del estudio de fondo frente al inconmensurable ordenamiento positivo del país.

2.1.4.3 La posición de algunos pares. Sin pretensión de agotar la exploración, ni la de otorgar fuerza vinculante a lo que carece de ella, es pertinente mencionar algunos pronunciamientos de los pares que, más restrictivamente, han optado por *rechazar de plano* la iniciación del CIL, frente a medidas administrativas territoriales relativas a manejo de orden público y sanitario, de estirpe afín o muy similar a las que se han producido en Casanare, por no ser *desarrollo del estado de excepción*, sino de la emergencia sanitaria, pese a su estrecha conexidad con los motivos y los fines de aquella.

Puede verse, de esa postura, la siguiente reseña de relatoría:

- **Auto del 17/04/2020**, Tribunal Administrativo de Boyacá, Clara Elisa Cifuentes, radicación 15001-23-33-000-2020-00210-00. Síntesis: No todo acto que se expida en razón de la declaratoria de emergencia es pasible de control inmediato de legalidad, pues las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos no se encuentran suspendidas. De acuerdo con el mismo artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de emergencia constitucional. De la lectura del acto administrativo, se establece que las decisiones contenidas en el Decreto municipal 151, no fueron adoptadas en virtud del decreto legislativo que declaró la emergencia económica, social y ecológica, sino en razón a la necesidad de dictar medidas de orden público, que acatan las instrucciones a nivel nacional y departamental, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes. Por lo tanto, se concluye que el Decreto municipal No. 151 de 20 de marzo de 2020, adopta las medidas en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad de policía a nivel local, preexistentes a las normas del estado de excepción, funciones previstas en el numeral 3º del artículo 315 de la C.P., Ley 1801 de 2016 artículos 147 y 2028, las competencias municipales conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 y la Ley 1551 de 20129, siguiendo para ello, los parámetros contenidos en los decretos nacionales y departamentales, que se dictan en virtud de competencias constitucionales propias de esas autoridades.
- **Auto del 24/04/2020**, Tribunal Administrativo de Boyacá, Óscar Alfonso Granados Naranjo, radicación 150012333000-2020-00559-00. Síntesis: El Decreto 025 de 2020 modificó el Decreto 018 de 17 de marzo de 2020 y dispuso, entre otras medidas, i) la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, ii) se estableció el horario de atención de los establecimientos de comercio y iii) se decretó el toque de queda para menores de edad y mayores de 70 años, fue expedido en desarrollo de normas que no revisten el carácter de excepcionales que desarrollen el estado de excepción dispuesto a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. Las medidas adoptadas se encuentran contenidas en la Ley 1801 de 2016 que habilita a los alcaldes a tomar medidas extraordinarias en situaciones de calamidad o emergencia, como las aquí estudiadas; dicho en otros términos, las medidas adoptadas por medio del decreto municipal aquí estudiado podían ser tomadas por el alcalde teniendo en cuenta para ello las normas ordinarias que le asignan competencias para el manejo del orden público y situaciones de calamidad o emergencia.
- **Auto del 14/04/2020**, Tribunal Administrativo de Boyacá. José Ascención Fernández Osorio, radicación 50012333000-2020-00193-00. Síntesis: El Decreto 028 del 23 de marzo de 2020, únicamente adoptó en el municipio de Santana, el Decreto Nacional 457 de 2020. Es decir que lo establecido por el burgomaestre, no se expidió en desarrollo del Decreto 417 de 2020, limitándose a adoptar las medidas impuestas por el Gobierno Nacional con fundamento en un estado de emergencia sanitaria y no el estado de excepción de emergencia económica, social

y ecológica.

Por lo cual y frente a la referencia del Decreto 457 de 2020, se precisa que éste no es un decreto legislativo, sino que, por el contrario, se trata de un conjunto de disposiciones normativas expedidas para derogar el Decreto 420 de 2020 que es de igual naturaleza, esto es, un decreto ordinario, en ejercicio de las funciones asignadas normalmente como máxima autoridad de policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia.

Entre las razones de derecho que sustentan el decreto no está la declaratoria del estado de excepción, sino la emergencia sanitaria declarada desde el 12 de marzo de 2020 y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.

- **Tribunal Administrativo de Cundinamarca (TACU). Auto del 14/04/2020**, Henry Aldemar Barreto Mogollón, radicación 50002315000-2020-00401-00. *Síntesis*: El Decreto 030 del 16 de marzo de 2020 expedido por la alcaldía municipal de Quipile – Cundinamarca objeto de control jurisdiccional, no se emitió con fundamento en el Decreto 417 de 2020 de la Presidencia de la República. En efecto, atiende a ser un decreto ordinario en ejercicio de las funciones asignadas *normalmente* como máxima autoridad de policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia, por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el presidente de la República a través de decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.
  
- **TACU, SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN A, Auto del 02/04/2020**, Carmen Alicia Rengifo Sanguino, radicación 2020-00535-00. *Síntesis*: El decreto no fue expedido en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el presidente de la República el 17 de marzo pasado, sino en ejercicio de las funciones que el alcalde de Funza (Cundinamarca) tiene dadas por la Constitución y la ley, ciñéndose al Decreto 457 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 en razón a la pandemia originada por el Covid-19. El Decreto 457 de 2020 a que hace mención el mandatario de Funza (Cundinamarca) en el acto administrativo objeto de pronunciamiento, fue expedidos por de Gobierno Nacional en ejercicio de funciones ordinarias dadas por la Constitución y la ley al presidente de la República como primera autoridad de policía de la Nación.

**Tribunal Administrativo del Meta. Auto del 30/03/2020**, Carlos Enrique Ardila Obando, radicación 500012333000-2020-00114-00. *Síntesis*: “(...) Así las cosas, el Despacho advierte que no obstante, el Gobernador del Meta, invoca en los antecedentes del acto administrativo la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, se observa que el Decreto 228 del 22 de marzo de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la ley a los Gobernadores y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través del Decreto 420 de 2020; razón la cual se concluye que la naturaleza del presente acto administrativo, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto No. 418 de 2020 fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por Ministerio de Salud y el Decreto 420 de 2020, el señor Presidente de la República, estableció las instrucción en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, de conformidad con el principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, sumado a que en materia de orden público los gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1), literal b) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República, en ese sentido.

*Así mismo, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República y en el cual se fundamenta el Gobernador para expedir el Decreto 228 del 22 de marzo de 2020, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invocan como fundamento normativo las facultades ordinarias del presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo” (sic). **Reiteración en auto del 13/04/2020**, José Fernández Osorio (citado en Boyacá por C.E. Cifuentes, sin más datos).*

#### 2.1.5 Diferenciación entre decretos legislativos, ejecutivos u ordinarios con temáticas afines a las causas de las emergencias sanitaria y económica por la COVID 19

2.1.5.1 El Gobierno Nacional declaró estado de emergencia económica, social y ecológica 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.

2.1.5.1.1 Debe precisarse que, con anterioridad a dicha declaratoria, el Ministerio de Salud y Protección Social ya había anticipado algunas determinaciones, mediante las Resoluciones 380 y 385 del 12/03/2020, que constituyen el marco general de la *emergencia sanitaria*, derivada de la pandemia provocada por el coronavirus que provoca la enfermedad comúnmente denominada COVID-19; esas disposiciones, enfocadas al manejo administrativo sanitario de la crisis, están relacionadas con los hechos que motivaron la posterior declaratoria del estado de excepción (art. 215 de la Carta) que a título de emergencia económica, social y ecológica, se dispuso por el D.L. 417 del 17/03/2020, pero no hacen parte de la normativa legislativa, ni la desarrollan, pues la anteceden (arista cronológica) y derivan de preceptos jurídicos permanentes de antaño.

2.1.5.1.2 Vista la motivación del D.L. 417/2020, es palmaria la *conexidad fáctica* entre el arbitrio que autoriza el art. 215 de la Carta y dicha emergencia sanitaria, como lo reseña del *literal A* (salud pública) de su presupuesto fáctico (1). Su núcleo esencial se desarrolla en el *literal B*, esto es, toda la devastadora secuela económica, nacional e internacional de la pandemia por la COVID 19. Se invoca la necesidad de fortalecer el sistema de salud, dado que se ha previsto que la demanda de servicios crecerá vertiginosamente, así como de desacelerar la expansión del contagio, mediante medidas de aislamiento social generalizado. Y en el párrafo final del *ítem 2*, se precisa la *ponderación de la necesidad* de acudir a ese instrumento extraordinario, así:

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

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

Por ello, se indica que los *poderes administrativos preexistentes son insuficientes* y se anuncia un amplísimo espectro de medidas económicas, laborales, sociales, relativas a funcionamiento

del Estado, a la prestación de servicios públicos, al ejercicio de actividades productivas, comerciales, etcétera, al fortalecimiento de tecnologías de información y comunicación para propiciar que se pueda cumplir el aislamiento social sin paralizar el país, entre otras, así:

### 3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -Decretos ley-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

[...]

Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

#### **Medidas**

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales - FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo  
CASOS CIL – Calamidad pública. Enfoque procesal. Pág. 12

y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuesta les necesarias.

2.1.5.1.3 La lectura de la extensa citación de la motivación del D.L. 417/2020 permite precisar que las referencias al aislamiento social obligatorio y las restricciones a la movilidad de personas, vehículos y ejecución en sede física presencial de actividades estatales y del sector privado, se incorpora *para atender los efectos económicos, sociales, laborales, asistenciales*

en salud pública y otros conexos, que son *consecuencias* de dicho aislamiento.

Luego, lo que ha permitido a las autoridades administrativas nacionales (R-380 y R-385 Ministerio de Salud y Protección Social; Decretos 418, 420, 457, 531, 536 y 593 de 2020, por ejemplo), adoptar, antes y después de expedirse el *D.L. 417/2020*, mecanismos que ordenan el aislamiento social preventivo y luego obligatorio y restringir movilidad, reuniones, actividades productivas, comerciales, lúdicas, religiosas, etcétera, *no lo es el decreto legislativo que declaró el estado de excepción*, porque allí ni siquiera se anuncia que se tomarán tal tipo de medidas, sino que se requerirán soluciones tributarias, reorientar recursos fiscales, autorizar modalidades no presenciales de trabajo, alivios laborales y sociales, fortalecer tecnologías de información y comunicación, aliviar la carga de cumplir numerosas obligaciones de las personas frente al Estado y otros particulares, entre otras de ese florido abanico, *para mitigar los efectos* del aislamiento, cuarentena, toque de queda, etcétera.

La explicación técnica parece clara: *la legislación preexistente permanente* ya había otorgado amplios *poderes extraordinarios de policía administrativa*, para manejo de crisis por calamidades, desastres, riesgos o amenazas, emergencias sanitarias, problemáticas de orden público (diferentes a las que se enmarcan en la conmoción interior o el estado de guerra).

Pues bien: las precisiones que anteceden tienen doble cometido: i) facilitar la diferenciación entre decretos legislativos, expedidos a partir del 17/03/2020 y otros de estirpe administrativa; y ii) brindar elementos de juicio para correr el test de ponderación que permita identificar si una medida administrativa general territorial constituye *realmente desarrollo del estado de excepción, durante el mismo*, o es la expresión de diversas facultades preexistentes, entre ellas los poderes extraordinarios de policía.

2.1.5.2 La diferenciación entre los decretos legislativos que se desprenden del ejercicio de la potestad que entrega el art. 215 de la Carta al presidente de la República y las otras atribuciones de dicho mandatario (art. 189-11 *ibídem*), o del Gobierno en los términos del art. 115 C.P., o de los ministros, trasciende la nomenclatura, no siempre uniforme en la redacción constitucional<sup>8</sup>.

Son legislativos, por expresa literalidad del art. 215 de la Carta, tanto el que declara el estado de excepción, como los que con base en ese régimen especial adoptan medidas para conjurarlo; ambos requieren la firma del presidente y la de todos los ministros, aspecto relevante porque a partir del despliegue de la competencia conjunta de aquel y estos – no solo del Gobierno<sup>9</sup> -- puede inferirse con razonable certidumbre – aunque no exenta de perplejidades conceptuales – la verdadera naturaleza del decreto.

2.1.5.3 La necesidad de precisión que se anuncia será crucial para ejercer el control inmediato de legalidad, según el diseño normativo de los arts. 20<sup>10</sup> de la Ley Estatutaria 137 de 1994,

---

<sup>8</sup> Basta constatar que el art. 115 de la Constitución define *Gobierno Nacional* (presidente, ministros y directores de departamentos administrativos); *Gobierno* (presidente y ministros y directores de departamento administrativo sectoriales o para el asunto específico); el art. 215 Constitucional utiliza tres expresiones distintas: i) presidente de la República y *todos los ministros*, para expedir los decretos legislativos; ii) *Gobierno*, como sinónimo equívoco de la anterior, en el inciso 4°, para referirse al decreto que declara la emergencia económica; y iii) *Gobierno*, pareciera que en los términos del art. 115, respecto de las relaciones con el Congreso, incisos 6 y 7, así como de la responsabilidad por ejercicio de funciones extraordinarias (inciso 8) y la protección reforzada de los derechos de los trabajadores (inciso 9) y la remisión de los decretos a la Corte Constitucional (párrafo).

<sup>9</sup> El presidente, junto con el o los ministros o directores de departamento administrativo que correspondan a la temática.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

136<sup>11</sup> y 185 de la Ley 1437 de 2011; nótese que son insuficientes denominaciones como *emergencia sanitaria*, *poderes extraordinarios de policía*, *medidas policivas urgentes*, *urgencia manifiesta para contratar* y otras similares, para legitimar que se acuda a esa vía excepcional de control jurisdiccional, en vez de recorrer los instrumentos propios de los contenciosos de nulidad o de nulidad y restablecimiento, usualmente encaminados a someter actos administrativos al escrutinio judicial.

En efecto: desde la aludida ley estatutaria se dejó claro que el control inmediato de legalidad opera cuando: i) se trata de *medidas de carácter general*, lo que significa, a su vez, dos cosas que deben destacarse: 1) puede ser cualquier tipo de acto o decisión, sea que se dirija a los particulares, a otras autoridades o a la propia organización que los expida, no solo ordenanzas, acuerdos o decretos de gobernadores y alcaldes; y 2) escapan a esa comprensión los actos particulares y concretos; ii) tales medidas tienen que ser *administrativas*, pues son las que atañen a la jurisdicción contencioso administrativa; iii) tienen que producirse *durante el estado de excepción*, según el muy preciso requisito temporal que señalan el art. 20 de la Ley 137 y el art. 136 de la Ley 1437; y iv) en lo que concierne a tribunales, han de ser las que toman autoridades *territoriales*.

2.1.5.4 La conexidad entre las *medidas administrativas territoriales* y el estado de excepción tiene que ser evidente, para que pueda ejercerse este control inmediato de legalidad; en principio, para avocar conocimiento e iniciar el trámite, bastará que pueda identificarse en la *motivación* del acto, o develarse en su contenido dispositivo, el nexo con los decretos legislativos, directamente; o en virtud de la cadena de actos que, derivados de esos decretos con fuerza de ley, se orienten a las regulaciones para contener, mitigar o resolver la crisis.

Para mayor claridad pedagógica: el acto que sea remitido a CIL puede citar directamente un decreto legislativo; u otro decreto nacional, reglamentario de aquellos; u otro acto general de cualquier nivel, que deviene de las facultades, autorizaciones o marcos regulatorios que se desprenden, en cascada, de los decretos legislativos. Se trata de un enfoque relativamente expansivo del CIL, que zanja las tensiones entre lecturas que propenden porque se restrinja únicamente a identificar los fundamentos explícitos en el epígrafe introductorio del acto, desligado de la motivación o del contenido, y las que abogan por que *todo* lo que se refiera a la pertinente situación de emergencia, sea cual fuere la fuente de habilitación que se hizo valer, se examine vía CIL.

### 3ª *El estado de excepción declarado por el DL. 417 de 2020 y otras medidas relacionadas con la pandemia COVID 19*

3.1 *Las medidas relacionadas con la pandemia por COVID 19. Aproximación general.* Todavía en ciernes la detección en el país de los primeros casos de pacientes contagiados, la alerta promovida por la OMS y la OPS, así como la experiencia traumática que ya vivían otras naciones, provocó la temprana reacción del Gobierno, del Ministerio de Salud y Protección Social y de autoridades territoriales, entre ellas, las de Casanare. Algunas anteceden al 17/03/2020 y, en términos relativamente pacíficos, se acepta que no se desprenden del estado de excepción a que se refiere el art. 215 de la Carta.

---

<sup>11</sup> **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.

3.1.1 Entre las más destacadas, atinentes específicamente a la *emergencia sanitaria*, deben mencionarse las Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud y Protección Social; fueron ellas el referente central de los actos administrativos que desde el 12/03/2020 afloraron en Casanare.

3.1.1.1 La Resolución 380 del 10/03/2020 se expidió por el ministro de salud “en ejercicio de sus atribuciones contenidas en los artículos 489 y 591 de la Ley 9 de 1979, 2.8.8.1.4.2 Y 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y 2, numeral 6 del Decreto - Ley 4107 de 2011”, para desplegar mecanismos de *vigilancia sanitaria*, entre ellos, *aislamiento preventivo y cuarentena* de viajeros procedentes de China y España, hasta el 30/05/2020, para precaver la expansión del coronavirus que provoca la enfermedad COVID 19, con base en los datos hasta entonces divulgados por la OMS,

3.1.1.2 La Resolución 385 del 12/03/2020, del mismo origen, se produjo “en ejercicio de sus atribuciones contenidas en los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015, el artículo y 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y en desarrollo del artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011”; declaró la *emergencia sanitaria* en todo el territorio del país hasta el 30/05/2020 (art. 1°); dispuso restricciones para el derecho de reunión, la aplicación de protocolos de higiene en diversos establecimientos, espacios públicos, sitios de trabajo y medios de transporte público, prohibió atraque y desembarco de naves marítimas internacionales; acatar los planes de contingencia que expida ese ministerio; impuso a los medios de comunicación la carga de difundir gratuitamente la información relativa al COVID 19 (art. 2°); redefinió los alcances del aislamiento preventivo y cuarentena para viajeros (art. 4, concordante con la R-380) y exhortó a todos los habitantes a observar cultura de prevención (art. 6), entre los aspectos más destacados.

3.1.1.3 Como puede verse, el embrión institucional de las posteriores disposiciones nacionales que profundizaron las medidas relativas a aislamiento y cuarentena y que luego agregaron fuertes restricciones para la movilidad, la reunión de personas, el consumo de embriagantes, el funcionamiento del aparato productivo y otras actividades, provino de dichas dos resoluciones ministeriales, ambas apoyadas en el ordenamiento jurídico permanente del Estado, que antecede al ejercicio de las potestades que confiere el art. 215 de la Carta. Lo que corrobora asertos del marco teórico general, conforme a los cuales, para ejercer poderes extraordinarios de policía en el espectro del orden público, incluidas medidas sanitarias, epidemiológicas y de preservación de la salud pública, ya tenían las autoridades nacionales y territoriales amplias facultades, desde antes de producirse el D.L. 417 del 17/03/2020.

3.1.2 El Decreto 417 del 17/03/2020 es inequívocamente legislativo, por su forma de expedición, la concurrencia de las competencias del presidente de la República y de todos los ministros, su fuente constitucional, su motivación y su contenido material.

3.1.3 En cambio, a pesar de la estrecha relación con la temática de la pandemia por COVID 19, *no son legislativos* los decretos nacionales expedidos con fundamento en la facultad reglamentaria del presidente de la República y de otras competencias administrativas del Gobierno; en lo que interesa para el estudio de los actos remitidos para ejercer CIL en este Tribunal, deben reseñarse:

*Tabla 1: decretos reglamentarios, ejecutivos u ordinarios, relacionados con la emergencia sanitaria por COVID 19<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> Se identifican los que guardan relación directa con las temáticas del acto que se examina, expedidos hasta su fecha, salvo cuando se requiera ponderar otros posteriores, por eventual convalidación.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo  
CASOS CIL – Calamidad pública. Enfoque procesal. Pág. 17

Decreto	Fundamento	Contenido
418 del 18/03/2020	En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 1 el artículo 315 'la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016.	Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.  <i>Precisa manejo concentrado del orden público en Presidencia; restringe medidas territoriales.</i>
420 del 18/03/2020	En ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020.	Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.  <i>Traza marco regulatorio a las entidades territoriales para restringir actividades de los particulares (consumo de bebidas embriagantes, reuniones, toque queda para menores).</i>
457 del 22/03/2020	<i>En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.</i>	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.  <i>Ordena aislamiento preventivo obligatorio desde el 24/03/2020 hasta el 13/04/2020; define excepciones y mecanismos de control.</i>
531 del 08/04/2020	En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.  Ver DL 536/2020 modifica vigencia y suprime un párrafo del D-531.	Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.  <i>Prórroga aislamiento obligatorio hasta 26/04/2020; órdenes autoridades territoriales.</i>

3.1.3.1 Es pertinente precisar, para los decretos con temáticas más próximas a las que desarrollan actos de las autoridades territoriales de Casanare, que por ser el Decreto 418/2020 *ejecutivo u ordinario*, transmite idéntica naturaleza al Decreto 420/2020, que se apoya en diversos preceptos permanentes y en el 418; ambos se refieren a restricciones para la movilidad y otras actividades de las personas, en virtud de la emergencia sanitaria.

3.1.3.2 Reflexión más rigurosa se requiere para determinar la naturaleza de los Decretos 457 y 531 (modificado por el 536) de 2020, pues tienen particularidades que les dan la apariencia de legislativos, tanto por su contenido material, estrechamente ligado a la emergencia sanitaria, que precede y sirve de fundamento al D.L. 417 de 2020, como por la pluralidad significativa de ministros que los suscriben.

3.1.3.2.1 Un primer elemento, aunque no concluyente pero sí revelador, lo ofrece que *no se haya sometido a reparto para conocimiento de control automático de constitucionalidad*, según la información consultada en el portal de la Corte Constitucional, en cuyo listado no aparecen<sup>13</sup>.

3.1.3.2.2 Es también significativo que en su denominación el Gobierno no utilizó el calificativo

<sup>13</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php> consulta de reparto registrado hasta el 06/05/2020 a las 08:15.

técnico de *decreto legislativo*, que no condiciona su naturaleza, pero orienta la lectura de la comunidad en general y de la judicatura.

3.2.3.2.3 Esos tres decretos *no están firmados* por los 18 ministros, que sí lo hicieron con el D.L. 417 de 2020.

3.2.3.2.4 En ninguno de ellos se invocaron como fuentes normativas de habilitación el precepto constitucional (art. 215), ni el D.L. 417; por el contrario, todos se apoyan en la legislación permanente preexistente, que otorga al Gobierno y a otras autoridades nacionales y territoriales *poderes extraordinarios de policía*, para manejo de situaciones de emergencia, calidad, riesgo y problemáticas afines, como las que han provocado la declaratoria ministerial (R-385 Salud) de la emergencia sanitaria.

La referencia que en la motivación del Decreto 531/2020 se hace al legislativo 439/2020 atañe únicamente al *transporte aéreo*, la prohibición de desembarque de pasajeros que provengan del exterior; resulta así insuficiente para extender a todo su contenido las propiedades de ser desarrollo del estado de excepción.

Aunque restringen severamente el ejercicio de varias libertades individuales y públicas, derechos fundamentales y otros, tales como: movilidad o libre circulación, ejercicio de actividades legítimas (ocupaciones, oficios, profesiones, etc.) y libre desarrollo de la personalidad y perturban el funcionamiento normal de entidades estatales, empresas privadas, etcétera, se enmarcan en los aludidos poderes extraordinarios de policía y tienen el explícito cometido de *unificar* en sede de orden público, para todo el país, la proliferación de medidas adoptadas por los gobernadores, los alcaldes y otras autoridades territoriales..

Luego debe concluirse que constituyen expresión de los poderes del Gobierno, que se plasman en decretos ejecutivos u ordinarios, no en los legislativos a que se refiere el art. 215 de la Carta. Ello incidirá en el filtro técnico que deba correrse para determinar si alguno de los actos generales territoriales derivados directamente de esas regulaciones se puede o no someter al mecanismo de control inmediato de legalidad.

3.1.4 Son también relevantes otros actos administrativos nacionales (resoluciones ministeriales, circulares y afines) y territoriales específicas para Casanare (ordenanzas, decretos del gobernador, resoluciones, circulares y órdenes del servicio afines), que guardan relación con las temáticas de la pandemia por COVID 19, adoptados desde cuando se declaró la emergencia económica, social y ecológica, por el DL. 417 del 17/03/2020, a saber:

*Tabla 2: otros actos nacionales y territoriales relativos al COVID 19<sup>14</sup>*

<i>Acto</i>	<i>Fundamentos</i>	<i>Contenido</i>
<i>Resolución 380 del 12/03/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social</i>	<i>En ejercicio de sus atribuciones contenidas en los artículos 489 y 591 de la Ley 9 de 1979, 2.8.8.1.4.2 Y 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y 2, numeral 6 del Decreto -Ley 4107 de 2011.</i>	Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID 2019 y se dictan otras disposiciones.  <i>Entre otras, facultad a las autoridades territoriales de salud para acentuar las prevenciones, proteger menores y adultos mayores y realizar seguimiento epidemiológico de la pandemia por COVID 19.</i>
<i>Resolución 385 del 12/03/2020</i>	<i>En ejercicio de sus atribuciones contenidas en los artículos 69 de la</i>	Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus

<sup>14</sup> Se identifican los que guardan relación directa con las temáticas del acto que se examina, expedidos hasta su fecha, salvo cuando se requiera ponderar otros posteriores, por eventual convalidación.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo  
CASOS CIL – Calamidad pública. Enfoque procesal. Pág. 19

<i>del Ministerio de Salud y Protección Social</i>	Ley 1753 de 2015, el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y en desarrollo del artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011.	COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.  <i>Ordena suspender eventos masivos (más de 500 personas), imparte instrucciones a diversas autoridades y sectores para restringir actividades, ordena a los gobernadores y alcaldes evaluar riesgo, extiende aislamiento preventivo (R-380/2020) y delimita campo administrativo de intervención para afrontar la situación.</i>
<i>Decreto 109 del 16/03/2020 Casanare</i>	<i>Invoca los arts. 249 y 305 de la Carta; 43 de la Ley 715/2001; 14 y 202 de la Ley 1801/2016 (CNP); Ley 9 de 1979 y Decreto compilador sector salud 780/2016. Además, R-380 y 385/2020 del Minsalud.</i>	<i>Declara emergencia sanitaria en Casanare. Dispuso constituir un comité interinstitucional y otro técnico asesor para afrontar la pandemia por COVID 19; convocó al CGRD de Casanare; diseñó múltiples acciones institucionales para exhortar al autocuidado de las personas, fortalecer las estrategias de información y comunicación, reducir riesgo de expansión de contagio en el transporte público y en los espacios educativos, laborales, comerciales y lúdicos; igualmente, para amparar segmentos de la población con mayor vulnerabilidad y reforzar la capacidad de respuesta de la red de prestadores de servicios de salud.</i>
<i>Decreto 115 del 23/03/2020, Casanare</i>	<i>Invoca la Ley 1523/2012, el art. 209 y el numeral 1 del art. 305 de la Carta.</i>	<i>Declara calamidad pública en Casanare, por el término de seis meses.</i>

3.2 Del conjunto de decretos legislativos, ejecutivos, ordinarios y otros actos administrativos nacionales o territoriales, reseñados en las tablas precedentes, solo se consideran los expedidos hasta cuando se produjo el que ahora estudia la corporación, en este proceso específico.

#### 4ª El caso concreto

4.1 En actos municipales similares al de esta ocasión (bloques de aislamiento preventivo obligatorio, tales como: restricciones a derechos de reunión, circulación, actividades lúdicas, consumo de bebidas embriagantes; declaratoria de calamidad pública y contratación por urgencia manifiesta), se han invocado como fundamentos los arts. 2, 49, 209, 315-3 de la Carta; 14 y 202 de la Ley 1801/2016; 5º de la Ley 1751/2015; 44 de la Ley 715/2001; 38-18 de la Ley 1421/1993; parágrafo 1 del art. 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780/2016; el Decreto nacional 420 de 2020; las Resoluciones 380 y 385 del MINSALUD<sup>15</sup>, los Decretos departamentales de Casanare 109<sup>16</sup> del 16/03/2020 y 115/2020 (que declaró calamidad pública) y el decreto municipal 028 del 17/03/2020.

4.1.1 Del Decreto departamental de Casanare 115/2020, como se indicó en la tabla que resume las fuentes atinentes al caso, debe destacarse que si bien *menciona* el D.L. 417/2020, cuando precisa el *contenido* normativo que hace valer realmente se refiere a la R-385/2020, relativa al aislamiento preventivo obligatorio de infantes y adultos mayores, esto es, disposiciones que no hacen parte del

<sup>15</sup> Por las cuales se adoptan medidas preventivas urgentes y sanitarias

<sup>16</sup> En virtud del cual se declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus en Casanare

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo  
CASOS CIL – Calamidad pública. Enfoque procesal. Pág. 20

decreto nacional citado, el cual no ordenó cuarentena ni otras medidas sanitarias específicas. El enfoque del decreto departamental se concentra en desarrollar preceptos de la Ley 1523, esto es, del régimen de administración de riesgo por diversos eventos adversos.

4.2 Contenido material. Las medidas incorporadas en el decreto que se estudia se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380 y 385; ambas 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

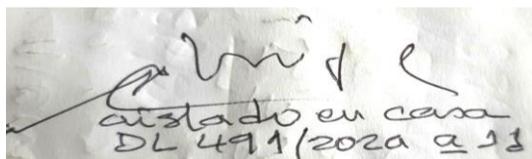
Sin embargo, no superan el presupuesto de tener que acudir al sustento jurídico que pudieran ofrecer las medidas de excepción que desarrollan el D.L. 417/2020, pues se trata de disposiciones de policía administrativa extraordinaria, que permiten restringir algunos derechos y libertades en situaciones de orden público, incluida su dimensión de salud pública, cuando estén en curso o puedan ocurrir emergencias, calamidades o desastres, entre otras situaciones que impactan a la comunidad. 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.

.....

**Conclusiones.** Quien ahora disiente no ignora los poderes deberes del juez frente a reales o hipotéticos extravíos de la Administración; entiende que existe y es pertinente ejercer control de legalidad de sus actos; pondera que para ello están vigentes y ya hay acceso efectivo al contencioso de nulidad simple, desde la vigencia del Acuerdo PCSJA20-11546; separa técnicamente la dimensión procesal del CIL, de las valoraciones de fondo. Y por ello, se aparta de acudir a la confrontación de normas superiores con el acto remitido por la autoridad municipal, lo que debe hacerse *después*, para responder el interrogante primario acerca de *procedencia* del CIL, cuya conclusión afirmativa tiene que ser previa.

Contrastados el marco teórico con las aristas más protuberantes del control inmediato de legalidad y en detalle la fundamentación normativa y el contenido material dispositivo del decreto municipal de la referencia, considero que no corresponde a los que señalan los arts. 20 de la Ley 137 y 136 de la Ley 1437; por ello me inclino por prescindir de pronunciamiento de fondo acerca de su legalidad, lo que debía dejar totalmente abierto el control por los mecanismos ordinarios del CPACA.

Atentamente,



Handwritten signature of Néstor Trujillo González. The signature is in black ink on a light-colored background. Below the signature, there is a line of text that reads "aislado en casa" and "DL 491/2020 a 11".

[Firma escaneada 14/05/2020; 14:30]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado