

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00058-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

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

**I ANTECEDENTES**

El Municipio de Hato Corozal, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta del 26 de marzo del mismo año.

**TRAMITE PROCESAL**

El 27 de marzo de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 62 del 30 de marzo de 2020 y personalmente al Municipio de Hato Corozal de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó

el aviso No 16 en la página web de la Corporación 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 No 05 del 24/03/2020 del Concejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Hato Corozal, mediante la cual se aprobó el concepto previo a declaratoria de calamidad pública en ese ente territorial y se atendieron solicitudes de apoyo de implementos de protección sanitaria realizadas por el comandante del Pelotón Domador 1 GMGDC N<sup>o</sup> 16, el Comandante de estación de Policía de Hato Corozal y el Gerente de Red Salud Casanare.
- ✓ Circular externa No 0000005 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y la Directora General de Instituto Nacional de Salud dirigida a gobernadores, alcaldes, secretarios de Salud departamentales, distritales y municipales, directores de Salud Pública Departamentales, coordinadores de vigilancia en Salud Pública departamentales y distritales; empresas administradoras de planes de beneficios e instituciones prestadoras de Servicios de Salud, empleadores, contratantes y trabajadores; operadores portuarios y aeroportuarios, mediante la cual se dan directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo, en ejercicio de las facultades señaladas en los Decretos 4107 y 4109 de la misma entidad,

ambos de 2.011, y en el marco del Reglamento Sanitario Internacional —RSI-2005, ante la situación epidemiológica.

✓ Decreto No. 100.13.025 del 16 de julio de 2012 expedido por el alcalde de Hato Corozal, por medio del cual se crea el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en ese Municipio, como instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinado a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres, su conformación, funciones y frecuencia de sus reuniones.

✓ Plan de acción de intervención por servicio de respuesta del Municipio de Hato Corozal 2020 para enfrentar el COVID-19, mediante la organización intra e intersectorial a través de la coordinación entre las autoridades, las instituciones y la red prestadora de servicios de salud, desarrollando las propuestas aprobadas en la unidad de gestión del riesgo territorial para contener el contagio y mitigar el impacto el virus en tres fases, a saber: prevención, contención y mitigación, la primera en actividades pedagógicas 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 (adulto mayor). 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 solicitando colaboración a la fuerza pública para realizar controles en algunos puntos determinados del municipio, 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. Mediante un cronograma del

plan de acción antes reseñado, se señalan las actividades a desarrollar, se designan responsables, se trazan objetivos y se estima un presupuesto aproximado a destinar para esos fines.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Señala que el Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Hato Corozal, tiene que ver con la situación de riesgos y desastres 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 alcaldes mientras subsista el estado de excepción, para que ejerzan algunas atribuciones sin necesidad de la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales; sin embargo, en lo atinente a la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar la entidad territorial, no se ha proferido ningún Decreto que haya transferido dichas facultades a autoridad distinta a la que le corresponde, por tanto, se mantienen en cabeza del alcalde municipal.

Señala que el acto administrativo objeto de control de legalidad, alude expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión

del COVID-19 y hace referencia a los Decretos Legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional, indicando que el alcalde de Hato Corozal sí es competente para proferir el Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020 y en ese orden de ideas, sí existe conexidad de éste con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional, pues las decisiones allí plasmadas tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar la entidad territorial 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 100.13.015 del 24 de marzo de 2020 antes mencionado.

## **II CONSIDERACIONES DE LA SALA**

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

El numeral 14 del artículo 151 del C.A.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 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Hato Corozal, 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:

---

<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

- 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 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*

---

<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 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”*.

*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 según la jurisprudencia<sup>4</sup>, 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.

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*

---

<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](#).



*lugar donde se expidan si se tratara 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 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*

---

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

<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.

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 adelante 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>.

(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.

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

##### **4.1 CAUSAS:**

En la motivación del Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, se indica que se requiere de una acción urgente para prevenir los efectos que se

---

<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”.

podrían causar con la pandemia global Covid 19, se hace necesario recurrir de manera transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes, se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público y en materia de emergencia sanitaria expedida por el presidente de la República; señala que se requieren acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud. También se considera que el Consejo Municipal de Gestión de Riesgos emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública, por el riesgo de contagio del Covid- 19.

En consecuencia, decretó la situación de calamidad pública para adelantar acciones tendientes a detener la transmisión, prevenir la propagación, brindar atención y en general mitigar todos los efectos del virus Covid 19 hasta por el término de 6 meses y/o hasta cuando se supere la contingencia. En la parte dispositiva solicita al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social, Integral y Productiva, elaborar el plan específico que permita la atención de los efectos adversos que ocasiona la propagación del Covid 19, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución.

#### **4.2. PERTINENCIA**

El alcalde de Hato de Corozal, en la motivación del decreto observado cita los artículos 2 y 209 de la C.P. en cuanto a la protección de los intereses generales y la Ley 1523 de 2012, capítulo VI, artículo 58 que define el término calamidad pública concluyendo con la necesidad de su declaratoria.

Dentro del acervo probatorio reposa el acta N°5 del 24 de marzo de 2020, contentiva del concepto previo a declaratoria de calamidad pública en el municipio de Hato Corozal, donde se votó en forma favorable y se adquirieron compromisos como son la socialización de los planes de acción y la elaboración del Decreto de calamidad – objeto de este análisis -, igualmente en cumplimiento de lo ordenado en el auto admisorio, al expediente se allegó documento denominado plan operativo de intervención servicio básico de respuesta.

El presupuesto de pertinencia se cumple de manera general, toda vez que el Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, atiende la contingencia ocasionada por la emergencia. Y la Sala, luego de hacer un estudio del acervo recaudado, procede a efectuar las siguientes precisiones, que considera necesarias para que la disposición local cumpla su cometido y se incluyan las normas de calidad requeridas, acciones y procedimientos:

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.

En el acápite denominado cronograma plan operativo de intervención por servicio básico de respuesta, contiene las actividades distribuidas por meses, pero sin referencia específica a los meses calendario y en esas condiciones se observa una indeterminación para hacerle seguimiento y dentro de las actividades por meses debe incluirse la oportunidad para socializar los planes de mejoramiento y/o corrección. Del documento aportado al expediente para el control inmediato de legalidad, no se puede deducir la metodología aplicada para desarrollar, el cómo del proyecto. Es posible encontrar metodologías expuestas por la literatura de elaboración de

proyectos<sup>11</sup> tales como el agilismo, el scrum, el PMBoK o en cascada conocido como gestión de proyectos – cuerpo del conocimiento; el qué, de los proyectos está definido por las normas de calidad ISO 21.500, ISO 10.006 que hace referencia a las buenas prácticas y la ISO 9000 que es la norma general de calidad. En consecuencia, el proyecto debe obedecer a alguna metodología y a las normas de calidad expuestas.

En el documento denominado plan de acción de intervención por servicio básico de respuesta no se encuentra referencia a la calidad de los productos o servicios a adquirir y su relación con la cantidad y precio del producto; así mismo a las calidades de las personas que dirigen o ejecutan las acciones descritas. Estas condiciones deben documentarse para efecto de dar cumplimiento a los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.

Al expediente no se aportan los soportes necesarios para cada actividad incluida en el plan. Sobre este tópico, se reitera que el banco de documentos debe ser completo, pues con ellos se acredita el principio de transparencia y en el mismo sentido, la titulación de los documentos debe corresponder a la etapa del proyecto según el plan maestro.

Teniendo en cuenta lo previamente expuesto, atendiendo a los principios de gestión de calidad, las versiones sucesivas de dichos documentos deben mejorarse.

Ahora bien, en el artículo segundo Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020 dice que, respecto del plan de acción específico, corresponde al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, en conjunto con la Secretaría de desarrollo Social, Integral y Productiva, elaborar el plan específico para la respuesta y recuperación que permita la atención de los

---

<sup>11</sup> [proyectosagiles.org](http://proyectosagiles.org)

efectos adversos que ocasiona la propagación del Covid-19. El mencionado documento fue allegado al expediente, en él se especifica el objetivo general, el cronograma y un presupuesto destinado para desarrollar el plan; está compuesto de fases identificadas como preparación, contención y mitigación y otra denominada de emergencia; la primera fase concreta los objetivos a:

- Implementar sistema de comunicación para brindar información, educación y comunicación para contener la infección respiratoria por Covid – 19
- Establecer mecanismos que permitan fortalecer la logística necesaria para garantizar la movilidad de los funcionarios y/o voluntarios que atienden la emergencia
- Fortalecer la capacidad de respuesta de la red pública hospitalaria con el fin de contener y mitigar el impacto de la infección por Covid
- Desarrollo de política de protección nutricional al adulto mayor y a las personas en estado de vulnerabilidad frente a la pandemia por Covid 19
- Fortalecer el suministro de agua potable a las comunidades para garantizar lavado de manos y condiciones mínimas de higiene que evite la propagación del virus,
- Adecuar las instalaciones del cementerio para el sepelio de cadáveres por consecuencia del virus.

A cada uno de estos objetivos le corresponde un conjunto de actividades tal como se describe en la columna respectiva, que incluye coordinar, implementar, ejecutar, apoyar, comprar insumos, adecuaciones locativas, compra de equipos, fortalecimiento de los servicios públicos, acciones

preventivas, acciones de vigilancia, evaluación y comunicación, entrega de alimentos, identificar la población y otras. En el cronograma también se identifican actividades dependiendo la fase, con similitud de acciones a las ya descritas y por último hace un presupuesto estimado por cada actividad.

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 y de las enfermedades que puede llegar a producir. Están descritas las actividades, concatenadas, resultan consecuentes con la situación de emergencia declarada por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En ese orden de ideas, si bien la sala hace algunas observaciones previas, que deben ser consideradas por la administración con el fin de mejorar el proceso de gestión y ejecución según las normas de calidad y de las buenas prácticas, el decreto observado cumple el presupuesto de pertinencia pues se dispone para afrontar en forma directa las consecuencias de la pandemia.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

El Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, incluye el plan de acción específico aprobado por la administración municipal de Hato Corozal. Los objetivos y las acciones propuestas se dirigen a enfrentar la pandemia, tanto en la fase de contención y mitigación como en la de emergencia; razonablemente están descritas las actividades necesarias y cuya finalidad tiene relación directa con los resultados esperados descritos en la columna respectiva del plan de acción, entre ellos, la especialización del personal para el manejo y seguimiento de los casos, el monitoreo y control, socialización con los habitantes del municipio las medidas y en general servir de apoyo logístico a las instituciones de salud, educación, mejorar

condiciones de bioseguridad, capacitación y apoyo de las personas afectadas y/o vulnerables; en conclusión las acciones a desarrollar son proporcionadas a la necesidad descrita y están identificados los fines de cada una de las actividades.

#### **4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE HATO COROZAL**

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 Hato Corozal, cuenta con competencia para emitir Decreto 100.13.015 del 24 de marzo de 2020.

#### **5.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 100.13.015 DEL 24 DE MARZO DE 2020**

El Decreto 100.13.015, 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 24 de marzo del presente año, esto es 7 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 de personas esto es a la población de Hato Corozal 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 100.13.015 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Hato Corozal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



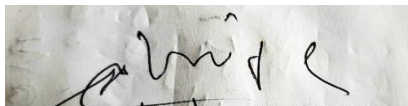
**SEGUNDO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Hato Corozal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**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

  
aislado en casa  
DL 491/2020 a 18

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



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo

**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 14/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 85001-2333-000-2020-00058-00. **Hato Corozal, Decreto 015.** 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.

1. El acto que se remitió al CIL. Declara calamidad pública (art. 1 y ordena elaborar el plan de acción específico y asigna su seguimiento a la Secretaría de Desarrollo Social Integral y Productiva (art. 2).

2. 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 015; y se declaró ajustado al ordenamiento.

3. 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. Se prescinde de transcripción en aras de la brevedad. Síntesis ampliada puede verse en el salvamento de voto a la sentencia de la misma fecha que recayó en el proceso 2020-00056-00, actos de Orocué<sup>1</sup>.

#### 4. 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 invocaron como fundamentos los arts. 2, 49, 209, 315-3 de la Carta; 14 y 202 de la Ley 1801/2016; 5° 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>2</sup>, los Decretos departamentales de Casanare 109<sup>3</sup> del 16/03/2020 y 115/2020 (que declaró calamidad pública) y el decreto municipal 028 del 17/03/2020.

---

<sup>1</sup> Ver salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública.

<sup>2</sup> Por las cuales se adoptan medidas preventivas urgentes y sanitarias

<sup>3</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

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 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.

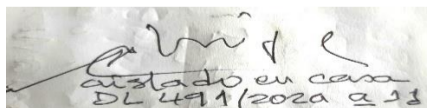
4.2 Contenido material. Las medidas incorporadas en el decreto que se estudia se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380 y 385; ambas son anteriores al D.L. 417 de 2020, aunque le sirven de fundamento fáctico; en ese contexto, cumplen el *test* diseñado en el 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; 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,



[Firma escaneada 14/15/2020; 14:33]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado