

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 100.13.017 del 25 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00062-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD/ACTO ADMINISTRATIVO PROFERIDO CONFORME AL D. L. 417 DE 2020.**

**I ANTECEDENTES**

El Municipio de Hato Corozal, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.017 del 25 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta del el 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 13 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:

- ✓ Decreto No 100.13.004 expedido por el alcalde de Hato Corozal, por el cual se modifica temporalmente el horario de trabajo y atención al público, en jornadas adicionales de trabajo, laborando a partir del día 02 de marzo hasta el día 03 de abril de 2020, aumentando una hora diaria en el horario laboral y disponiendo que durante los días 6, 7 y 8 de Abril de 2020, no habrá atención al público en general de parte de las oficinas de la Administración Municipal, con fundamento en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el Numeral 2 del artículo 7 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.
  
- ✓ Decreto No 100.13.015 expedido por el alcalde de Hato Corozal, por medio del cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus, hasta por el término de seis (6) meses y hasta cuando se supere la contingencia, dispone además que el plan de acción debe ser elaborado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, ya que fue el organismo que emitió concepto favorable para esa declaratoria, como lo establece la Ley 1523 de 2012.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, efectuó pronunciamiento en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad. Hace un recuento del marco normativo que regula el control automático de legalidad, cita el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y reseña las regulaciones emitidas por el Gobierno Nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por

causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo.

En relación con el régimen municipal, específicamente la Ley 136 de 1994, considera que el alcalde del municipio de Hato Corozal es el funcionario competente para modificar la modalidad de la prestación de los servicios de esa entidad territorial, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad de la referencia.

## **II CONSIDERACIONES DE LA SALA**

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

El numeral 14 del artículo 151 del C.A.P.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 100.13.017 del 25 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”.*

### **DECRETO EJECUTIVO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020**

El señor presidente de la República, 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, expidió el referido decreto, que lo pertinente de su parte considerativa indica:

*“Que no obstante las diferentes medidas adoptados por las autoridades territoriales, se hace necesario impartir instrucciones que permitan que en todo el territorio nacional se adopten de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19.*

*Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.”*

Y en su resolutive decreta:

*Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el*

*territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

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

**DECRETO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."**

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, profirió el citado decreto legislativo entre otras medidas la siguiente:

*"Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19."*

### **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 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>.

---

<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"*.

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

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, refirió que 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 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*

---

<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](#).

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

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 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

---

<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> Ibídem.



*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:**

El alcalde municipal de Hato Corozal, conforme a la motivación expresada en el Decreto 100.13.017 del 25 de marzo de 2020, estableció como causa la necesidad de atender y adelantar acciones para detener la transmisión, prevenir la propagación, brindar atención y en general mitigar todos los efectos del virus Covid 19 hasta por 6 meses y/o hasta cuando se supere la contingencia. El decreto se expide atendiendo las recomendaciones de las autoridades sanitarias con el propósito de preservar la salud de los trabajadores municipales y facilitar al máximo las medidas de aislamiento social puestas en marcha. Cita igualmente el Decreto legislativo 460 de 2020, en cuanto ordena la prestación ininterrumpida del servicio público de las comisarías de familia.

En consecuencia, ordenó suspender toda actividad desarrollada por la administración municipal, con excepción del personal estrictamente necesario para garantizar el funcionamiento de los servicios municipales y a la atención de emergencias. También suspendió todos los términos de trámites administrativos en curso, salvo los de Comisaría de Familia a quienes se les reconoce su autonomía e independencia. Ordena el trabajo de los servidores públicos en la modalidad de casa o teletrabajo y reguló el horario

---

<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".

de dicha prestación, excepto los que se convoquen para la prestación de los servicios públicos municipales; da instrucciones a los secretarios de despacho para que permitan y hagan seguimiento a las personas vinculadas en la modalidad de prestación de servicios. Establece como mecanismo de comunicación entre la administración y los ciudadanos, los correos electrónicos, redes sociales, en fin los canales de comunicación virtual disponibles para que la comunidad pueda hacer sus peticiones, quejas reclamos y felicitaciones.

#### 4.2. PERTINENCIA

Para analizar este aspecto es del caso traer a colación el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que en su parte considerativa expone:

*“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.**”*(negrilla fuera de texto).

En ese orden de ideas, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, cita como presupuesto fáctico en el literal a) el tópico de salud pública y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos. El Decreto legislativo 417, dentro de las medidas prevé la necesidad de expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Es esencial para el ejercicio de las acciones adelantadas por la administración, que haya una atención al usuario o al ciudadano que le

permita el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración pública, de tal manera que la interrupción de la prestación del servicio público conlleva una carga al ciudadano que en principio resultaría ilegítima, lo mismo una infracción al derecho fundamental de petición y vulneración directa al debido proceso conforme al artículo 29 de la C.P. No obstante, la prestación continua del servicio tiene excepciones dentro de una situación de emergencia especialmente crítica, como la declarada en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en la que se busca salvaguardar derechos fundamentales tales como la salud y la vida de la población colombiana. En ese orden de ideas, existe conexidad de la medida decretada con la causa que origina el Decreto municipal bajo estudio y dentro del marco de la declaratoria del estado de excepción las disposiciones adoptadas en el Decreto 100.13.017 del 25 de marzo de 2020, resultan pertinentes.

Hoy la administración pública debe caracterizarse por ser una buena administración, que lleva implícito todo el contenido filosófico, político y administrativo de los artículos 1 y 3 del C.P.A.C.A., el artículo 122 de la C.P. que en su conjunto, marca el parámetro del respeto al ser humano, tanto del que está por nacer hasta después de su muerte, para hacer efectivos sus derechos en igualdad de condiciones, imparcialidad y para este caso con una extrema responsabilidad frente a los derechos de los individuos, además obliga a la administración a que su actividad sea de dominio público para lograr la rectitud y transparencia en todas las actuaciones de la administración. Con el criterio de los deberes de la administración, garantizados en la C.P. el comportamiento de los gobernantes, no debe ser inferior y en consecuencia con tal derrotero debe efectuarse el examen al decreto objeto de control.

Merece especial atención la particular condición de las comisarías de familia, que se fortalece si se tienen en cuenta los derechos fundamentales y superiores de la niñez y la infancia, para que en caso de alguna infracción se les restablezcan los derechos de manera inmediata, por mandato del artículo 44 de la C.P. y al Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, aspecto incluido en el decreto bajo estudio.

El Tribunal, considera necesario exhortar a la administración municipal de Hato Corozal, para que de manera concomitante con la prestación del servicio en las comisarías de familia, respecto a los servidores públicos que allí laboren, se deben tener establecidos los protocolos de turnos para un mínimo funcionamiento del servicio, medidas de seguridad y sanidad dadas las circunstancias de vulneración en que se encuentran actualmente y que son de público conocimiento.

El Decreto 100.13.017 del 25 de marzo de 2020, guarda estrecha relación con el principio de acceso a la administración por parte del ciudadano, por cuanto a pesar del cierre de las ventanillas tradicionales, permitió el ejercicio del derecho de petición y otros a los ciudadanos por medio de las redes sociales y el correo electrónico, de esta forma se garantiza el derecho constitucional de acceso a la administración.

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

Las medidas adoptadas en el Decreto 100.13.017 del 25 de marzo de 2020, están en conexidad con los fines del aislamiento preventivo obligatorio establecido por el Gobierno Nacional, en la etapa de prevención y mitigación de la pandemia Covid 19.

El cierre de términos conlleva a que cesen los efectos adversos al administrado por la suspensión que de manera excepcional se decreta, precisando que se le deben reponer los términos que estén por vencerse, se debe abstener la administración de notificar decisiones particulares y concretas, hasta el punto de que los términos de caducidad que se configuren durante este periodo de suspensión, no tendrían ningún efecto para el ejercicio de los controles.

En cualquier análisis que se haga sobre los efectos del cierre de ventanillas públicas, debe interpretarse conforme a los tratados internacionales con el principio pro homine, pues en este caso se trata de un hecho sobreviniente, insospechado, no previsto que interrumpió de manera abrupta la normalidad social, jurídica y económica del planeta. La administración debe dictar actos administrativos en desarrollo de esta suspensión con el fin de dar órdenes, instrucciones necesarias para evitar perjuicios graves en los

derechos e intereses del ciudadano en el procedimiento administrativo afectado. La respuesta de la administración pública frente a la emergencia, noticia referida en varios países es de una total descoordinación intergubernamental, de ahí la importancia de que las autoridades administrativas ejerzan las funciones otorgadas, con eficiencia y siguiendo un criterio único, frente al ciudadano.

#### **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.

Por su parte, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia. De tal manera que el alcalde cuenta con competencia para emitir el Decreto.

#### **4.5 EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 100.13.017 DEL 25 DE MARZO DE 2020**

El Decreto 100.13.017 del 25 de marzo de 2020, fue dictado dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es 8 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 usuarios de la administración municipal de Hato Corozal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta. En forma contraria, no se refiere a pocas personas o a alguna persona ni a muchas personas identificadas.

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 100.13.017 del 25 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 2.18

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



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO.** Sentencia del 14/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00062-00. **Hato Corozal, Decreto 017.** ASUNTO: Improcedencia procesal del CIL. Actos que *no desarrollan* los decretos legislativos derivados del D.L. 417/2020. Medidas administrativas para el funcionamiento no presencial de dependencias durante emergencia sanitaria y calamidad pública, por pandemia de la COVID 19. Estudio de fondo del precepto acerca de servicio continuo de las comisarías de familia (D.L. 460/2020).

1. El acto que se remitió al CIL. Suspende el funcionamiento presencial de las dependencias municipales (art. 1); suspende términos para actuaciones administrativas (art. 2); ordena laborar en casa con uso de TICs (arts. 3 y 4); deroga el Decreto 04/2020, expedido en enero de este año, acerca de (turnos y compensatorios (art. 5); dispone servicio permanente de las comisarías de familia, acorde con lineamientos del D.L. 460/2020 (art. 6) y dispone la publicidad del acto municipal (arts. 7 y 8).

2. La decisión. Por mayoría, se dispuso efectuar estudio de fondo de todo el decreto territorial en sede CIL; se declaró ajustado al ordenamiento.

2.1 Aclaración acerca del art. 6° del Decreto 017/2020 Hato Corozal. Conuerdo en que dicho precepto está sometido a escrutinio judicial en sede CIL, pues desarrolla directamente mandatos del D.L. 460/2020, acerca del funcionamiento continuo de las comisarías de familia. Igualmente, en que dicho artículo se ajusta al ordenamiento superior. No comparto algunos aspectos de la motivación, por las razones de técnica procesal que expongo a continuación, para el resto del contenido del decreto municipal y de la argumentación mayoritaria.

3. El voto disidente (salvamento parcial). Me aparto de motivación y resolutive, con excepción de la decisión relativa al art. 6°, ya indicada en precedencia, porque considero que en todo lo demás 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>.

---

<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.

4ª El caso concreto

4.1 En actos municipales que partieron de supuestos fácticos y finalidades 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. 315-3 de la Carta; el Decreto 1042 de 1978 (jornada laboral sector público); 7° del CPACA; la R-385/2020 del MINSALUD; el D.E. 457/2020; el D.L. 460/2020 en lo que atañe a las comisarías de familia y el Decreto municipal 015/2020.

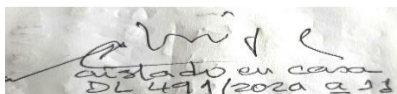
4.2 Contenido material. Las medidas incorporadas en el decreto que se estudia se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380 y 385; ambas son anteriores al D.L. 417 de 2020, aunque le sirven de fundamento fáctico; en ese contexto, cumplen el *test* diseñado en el 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. En síntesis, organizan el funcionamiento de las dependencias administrativas en el marco del aislamiento preventivo obligatorio que el Gobierno ordenó mediante el D.E. 457/2020.

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 14/05/2020; 14:22]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado