

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 023 del 22 de marzo de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00109-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD/ACTO ADMINISTRATIVO PROFERIDO DENTRO DE LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020

El Municipio de Tauramena, remitió vía correo electrónico el Decreto 023 del 23 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según reparto del 30 de marzo del mismo año.

I ANTECEDENTES

TRAMITE PROCESAL

El 31 de marzo de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto que fue notificado por estado No 64 del 1 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 34 en la página web del Tribunal, informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto admisorio, el día 23 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 cumplimiento de lo ordenado en el auto de fecha 31 de marzo del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Tauramena de fecha 25 de marzo de 2020, en cuya parte pertinente y de acuerdo a la deliberación de las diferentes autoridades que conforman dicho organismo, se consignó que es necesario solicitar colaboración a la fuerza pública para realizar controles a los vehículos en algunos puntos determinados de este ente territorial, se realizó un inventario de los implementos médicos con los que cuenta el hospital del municipio, además se discutió sobre la entrega de los subsidios de familias en acción y a los adultos mayores, acordando realizar un protocolo para su entrega de manera organizada, por otra parte se aprobó el pago de horas adicionales del contrato de maquinaria para el mejoramiento de los puntos críticos de las vías de acceso al Municipio, previendo atender alguna emergencia.
- ✓ Acta del Comité de Vigilancia Epidemiológica del municipio de Tauramena de fecha 12 de marzo de 2020, en cuya parte pertinente y de acuerdo a la deliberación de las diferentes autoridades que conforman dicho organismo, se hizo balance de las diferentes enfermedades que pueden afectar a la población, especialmente el Coronavirus COVID-19, por lo cual se consideró que es necesario socializar y sensibilizar sobre las acciones de prevención, mitigación y contención, se determinó en este comité, realizar un comunicado a las droguerías del municipio para que se abstengan de emitir formulas a pacientes con síntomas respiratorios, se solicitó colaboración a la fuerza pública para realizar controles a los vehículos en algunos puntos determinados de este ente territorial, se realizó un inventario de los implementos médicos con los que cuenta el hospital del municipio, además se discutió sobre la entrega de los subsidios de familias en acción y a los adultos mayores, acordando realizar un protocolo para su entrega de manera organizada, por otra parte se aprobó el pago de horas adicionales del contrato de maquinaria para el mejoramiento de los puntos críticos de las vías de acceso al Municipio, previendo atender alguna emergencia.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

El procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, efectuó pronunciamiento en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad. Hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de 2011, cita el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, igualmente reseña las disposiciones que emitió 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.

Trae a colación con el régimen municipal, específicamente la ley 136 de 1994, en el mismo sentido cita la Ley 1801 de 2016, actual Código de Policía y convivencia ciudadana, en sus artículos 14 y 202, concluyendo que el Alcalde de Tauramena es el funcionario competente para tomar las medidas adoptadas teniendo en cuenta la situación epidemiológica causada por el Coronavirus relacionadas con la restricción para el tránsito de vehículos de manera temporal en las vías ubicadas en algunos sectores del ente territorial, entre otras, y además indica que su decisión está acorde con las normas del estado de excepción, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad de la referencia.

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 023 del 22 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Tauramena, 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”.

El Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, dispone:

“Artículo 1°. Dirección del orden público. La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República.

Artículo 2°. Aplicación de las instrucciones en materia de orden público del Presidente de la República. Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Parágrafo 1°. Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.

Parágrafo 2º. Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.

Artículo 3º. Informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por Alcaldes y Gobernadores. Las instrucciones, actos y órdenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

Artículo 4º. Sanciones. Los gobernados y alcaldes distritales y municipales que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar. “

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 2017¹, 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.

¹ 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

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 sustancial²); (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”³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que la jurisprudencia⁴ 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 proporcionalidad⁵.

² 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”.

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

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

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

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 2011⁶, 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

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

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”⁷ 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”⁸;

(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”⁹; 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 Administrativo¹⁰.

(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.

⁷ 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.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ 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”.

3.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

3.1 CAUSAS:

El alcalde municipal de Tauramena, en el decreto bajo estudio consideró que el Comité operativo municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante acta 006 del 22 de marzo de 2020, solicitó al alcalde la adopción e implementación de medidas tendientes a la restricción del tránsito de las personas que ingresan o salen del municipio de Tauramena, con ocasión de la alerta epidemiológica por el riesgo de contagio del Covid 19 y el aislamiento que señala el Decreto 020 del 20 de marzo de 2020 hasta el martes 24 de marzo del año en curso hora 11:59 pm, horario en el que empieza la medida de aislamiento preventivo en todo el país.

Que la fuerza pública del municipio de Tauramena recomendó la necesidad de implementar medidas de orden público, consistentes en la restricción del tránsito de personas que ingresan o salen de dicho municipio y en consecuencia adopta las medidas tendientes a conservar el orden público, proteger la vida de la comunidad y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, cumpliendo los protocolos y directrices dadas por el Gobierno nacional y departamental, concertadas con la fuerza pública.

3.2. PERTINENCIA:

El acto administrativo observado hace uso de las facultades otorgadas por el Decreto legislativo 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 y del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, al establecer que las medidas municipales deben estar en concordancia con las del orden nacional.

En la parte resolutive, dispuso ordenar a la Policía Nacional efectuar la restricción para el tránsito de vehículos en el sector denominado Puente, sobre la quebrada Tauramenera vía alterna a Monterrey, sector del cruce del Chaparral, sector Paso Cusiana ingreso al centro y en el sector Yaguaros, desde el 22 de marzo de 2020 a las 6:00 pm hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas o hasta cuando el Gobierno Nacional levante la medida de

asilamiento. Se exceptuaron los vehículos de transporte de carga de alimentos, insumos veterinarios y médicos, personal de seguridad del Estado, funcionarios del orden nacional, departamental y municipal, organismos de socorro y vehículos oficiales utilizados en misiones médicas y humanitarias, así mismo los vehículos del sector de hidrocarburos y actividades conexas, previamente autorizados por la Secretaría de Gobierno.

El alcalde municipal ordenó conforme a las facultades otorgadas por la Ley 769 de 2002, reglamentar el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas de su jurisdicción, dispuso el cierre temporal de vías, impedir, limitar o restringir el tránsito y en concordancia con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, dictado por el Gobierno Nacional, instauró restricciones al tránsito de vehículos por los lugares ya especificados, dentro del territorio de la jurisdicción de Tauramena, medida extendida hasta el 24 de marzo de 2020 a las 11:59 pm.

Las medidas adoptadas, guardan estrecha relación con la situación de emergencia declarada por el Gobierno Nacional y hace uso de las competencias dispuestas por la ley a los alcaldes municipales. Por tanto cumple el presupuesto de pertinencia.

3.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

El Decreto 023 del 22 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Tauramena, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en los decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 418 del 18 de marzo de 2020, porque asegura los recursos para la salud al permitir el tránsito de personas y vehículos destinados a la atención de la salud y restringe el tránsito de vehículos como medida de aislamiento y prevención del contagio por Covid 19; esta directriz además de ser consultada con la fuerza pública, se aprobó por el Comité operativo de la Gestión del Riesgo según se motiva en el mismo acto, con ocasión de la alerta epidemiológica y por el riesgo de contagio.

De tal manera que el Decreto 023 del 22 de marzo de 2020, resulta proporcional con los decretos del orden nacional proferidos por en estado de emergencia, para evitar la movilidad de personas, en especial las que

ingresaban al municipio, pues su finalidad es evitar el contagio y proteger la vida de las personas del municipio de Tauramena.

3.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE TAURAMENA

El artículo 315 numeral 1 de la C.P. establece dentro de las obligaciones del alcalde cumplir y hacer cumplir, entre otros, los decretos del Gobierno. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, señaló que las órdenes de los gobernadores y alcaldes deben estar en consonancia con las disposiciones impartidas por el Gobierno Nacional. Por su parte, la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre, en su artículo 3, modificado por la Ley 1383 de 2010, artículo 2º, establece a los gobernadores y alcaldes como segunda autoridad de tránsito luego del Ministerio de Transporte.

4.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 023 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El Decreto examinado, se emitió dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues fue expedido el del 22 de marzo del presente año, esto es 5 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 Tauramena 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, Decreto 023 del 22 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Tauramena, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

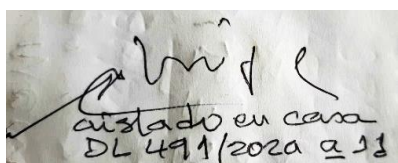
SEGUNDO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Tauramena y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

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 11

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 850012333000-2020-00109-00. **Tauramena, Decreto 23.** ASUNTO: Improcedencia procesal del CIL. Actos que *no desarrollan* los decretos legislativos derivados del D.L. 417/2020. Medidas administrativas extraordinarias de **aislamiento preventivo**, ordenadas por los Decretos Ejecutivos 418 y 457/2020, para atender la pandemia de la COVID 19.

1. El acto que se remitió al CIL. Ordena restricciones al acceso vehicular desde el 22/03 hasta el 13/04/2020 (art. 1); extiende otras medidas de aislamiento preventivo obligatorio, según Decreto municipal 20 (art. 2). Todo, en el espectro del Decreto Ejecutivo nacional 418/2020.

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

3. El voto disidente. Me aparto de la motivación y de la resolutive, puesto que, al igual que en todos los de su especie, considero improcedente el CIL para el caso concreto. El bloque procesal gira 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.

El núcleo esencial de la perspectiva de razonamiento procesal, 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 Orocué¹.

4. Fundamentos y alcances del acto que se estudia

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 hecho valer como fundamentos competencias municipales previstas en el art. 315 de la Constitución, en las Leyes 9ª de 1979 (arts. 478-483), que se refieren a recaudo y manejo de *información* epidemiológica; 1801/2016 arts. 14² y 202, los cuales concretan el *poder extraordinario de policía* de los gobernadores y alcaldes frente a

¹ 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.

² ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

diversas contingencias, entre ellas, calamidades y epidemias³; 715/2001 art. 44, que asigna responsabilidades a los municipios, de vigilancia y control sanitario para que se ocupen de la salud pública. Además, citó el Decreto nacional 1421/1993, art. 38 y el Decreto 109 del 16/03/2020 proferido por el gobernador de Casanare, que declaró la emergencia sanitaria en el departamento.

4.2 Las medidas adoptadas en ese acto administrativo adicionaron y extendieron la vigencia del Decreto 20 de 2020 del mismo municipio. Para ello, se dispuso restringir acceso terrestre a su jurisdicción y se ordenó a la Policía Nacional hacerla cumplir.

4.2.1 Es evidente que el decreto municipal impacta diversos derechos, algunos de ellos fundamentales; también salta a la vista que la autoridad ha justificado esas determinaciones, que son simple espejo de otras nacionales, por la necesidad de contener (fase 1) o mitigar (fase 2) la expansión del coronavirus SARS CoV-2 que causa la enfermedad COVID 19, haciendo eco de numerosas alertas de la OMS y del Ministerio de Salud y Protección Social.

4.2.2 Sin embargo, no superan el presupuesto de tener que acudir, para ocuparse de la emergencia sanitaria, al sustento jurídico que pudieran ofrecer las medidas de excepción, pues lo que ejerció el alcalde de Tauramena en el Decreto 23 no desborda ni sobrepasa los *poderes extraordinarios de orden público y policía sanitaria*, valga decir, diversos preceptos atinentes a la salubridad pública y a las competencias de los municipios para velar por ese bien, valor y derecho constitucionalmente relevante; esto es, se trata de uno de aquellos actos municipales sometidos a control ordinario de legalidad, acorde con las reglas de asignación de competencia de los arts. 151 a 155 de la Ley 1437.

4.2.3 En esas condiciones, vistos con mayor detalle tanto el sustento jurídico del Decreto 23/2020 de Tauramena como su resolutive, se encuentra que no corresponde en el origen de la habilitación de las competencias administrativas, sus cometidos, alcances y mecanismos, con los desarrollos propios del D.L. 417 de 2020, luego escapa al escrutinio judicial por vía de control inmediato de legalidad. Así pudo declararse.

4.2.4 Nótese que el voto disidente no anticipa nada acerca de la conformidad o eventual disconformidad de tales restricciones a derechos y libertades, tanto colectivas como individuales, juicio de ponderación que se propuso reservar a un contencioso integral por vía ordinaria, con potencial de medidas cautelares y ante su juez natural, que ni siquiera lo podría ser esta Corporación en primera instancia; menos en única. El debate, infructuosamente ofrecido a la sala, es muy distinto: *si esas medidas administrativas no desarrollan el estado de excepción* del art. 215 de la Carta, otra es la vía para el pertinente control judicial.

La sentencia que apenas bordea el espectro analítico de numerosas fuentes que guardan relación con el poder extraordinario de policía administrativa pareciera, contrario a lo que se busca, cerrar paso al escrutinio completo, por las discusiones que han de surgir cuando se

³ ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: [...]

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

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

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

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

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

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

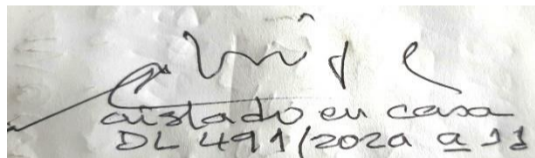
examinen los efectos de cosa juzgada material.

.....

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,



Handwritten signature of Néstor Trujillo González, with the text "Aislado en casa DL 491/2020 a 11" written below it.

[Firma escaneada 14/05/2020; 14:25]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado