

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 061 del 22 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00127-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO EN DESARROLLO  
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

**I ANTECEDENTES**

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que, según acta del 1 de abril del mismo año, correspondió al despacho 03.

**TRAMITE PROCESAL**

El 1 de abril del año en curso, se admitió el control inmediato de legalidad, mediante auto que fue notificado por estado No 65 del 2 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 48 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto admisorio, el día 27 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 1 de abril del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de reunión del Consejo Municipal para la gestión del riesgo de desastres de Yopal de fecha 21 de marzo de 2020, en la cual se aprobó la declaratoria del estado de calamidad pública en el municipio.
- ✓ Acta de reunión virtual del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de Yopal de fecha 28 de marzo de 2020, en la cual se hizo la socialización y aprobación del plan de acción específico de acuerdo al Decreto de calamidad No 061 de 2020 con ocasión de la emergencia ocasionada por el Covid 19, se discutió en primer lugar la habilitación de la plataforma a nivel nacional que el Gobierno avaló para que cada municipio diligencie los datos personales de los mayores de 70 años que no cuentan con ningún subsidio, la compra de un horno crematorio, entre otras disposiciones. Realizada la votación el PAE fue aprobado por la mayoría de los integrantes.
- ✓ Plan de acción específico, diligenciado en el formato plan operativo de intervención por servicio básico de recuperación, cuyo objetivo general es establecer acciones sectoriales, intersectoriales por parte de la administración municipal con el fin de contener y mitigar la expansión del COVID-19 en la población de Yopal, dependiendo de la fase de la emergencia: preparación, contención y mitigación, se fijan unas actividades y un presupuesto para cada una de ellas.
- ✓ Comunicación de fecha 19 de marzo de 2020 suscrita por la Secretaria de Salud de Yopal y dirigida a la Contraloría General de la República, en la que se le informan las actuaciones realizadas por el Municipio en relación con la emergencia sanitaria especificando los siguientes ítems: Recursos destinados para atenderla, protocolo y acciones diseñados para hacerle frente, Infraestructura vital, personal dedicado a realizar tareas de atención a la emergencia sanitaria COVID-19, análisis de la institucionalidad - autoridades participantes, actividades promoción y prevención en atención al COVID-19. Se hace un resumen de las actuaciones realizadas por la Secretaria de Salud del Municipio en la socialización de las medidas sanitarias al personal

de la salud en diferentes entidades, solicitando el plan de contingencia a las IPS, ARL y EPS y recibéndolos posteriormente.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad, manifestando que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente el Ministerio Público hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de 2011, igualmente reseña las 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, por otra parte 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.

Trae a colación el régimen municipal, específicamente la ley 136 de 1994, en el mismo sentido cita la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, concluyendo que el Alcalde del municipio de Yopal es el funcionario competente para decretar la situación de calamidad pública ese ente territorial, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad emitido por el alcalde de Yopal.

## 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 061 del 22 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, 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”.*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

*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>.*

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

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

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:

---

<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](#).

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

*"(...) 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 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*

---

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

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

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

*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 control.

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

#### **3.1 CAUSAS:**

El Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, en su parte motiva afirma que el Covid -19 es una enfermedad infecciosa que se puede contraer por una persona en contacto con otra que esté infectada por el virus a través de las gotas que salen despedidas de una persona cuando exhala. Refiere que la OMS declaró la emergencia en salud pública y el presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró la emergencia económica, social y ecológica; que el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020; que en el municipio de Yopal se ha reportado a la fecha del acto un caso; que el Decreto 054 del 17 de marzo de 2020 amplió el plazo para la declaración de emergencia sanitaria. También consideró que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres mediante acta del 21 de marzo de 2020, emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública.

En consecuencia, declaró la situación de calamidad pública para adelantar las acciones en fase de preparativos para detener la transmisión y prevenir la propagación del virus Covid 19 hasta por 6 meses en el municipio de Yopal; que el plan de acción específico se elaborará por la Secretaría Municipal de Salud y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo

---

<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 Desastres y será obligatorio para todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución.

### **3.2. PERTINENCIA**

El alcalde de Yopal hizo ejercicio de las facultades constitucionales y legales con citación expresa en la parte motiva del artículos 2, 209 y 315 de la C.P. en cuanto a la atención de la salud, la función administrativa al servicio de los intereses generales, la distribución de competencias entre autoridades nacionales y territoriales, las facultades de los alcaldes y como normas legales la Ley 1523 de 2012. Estas normas se caracterizan por reglar el marco de competencia de las autoridades municipales, en especial en cuanto a la posibilidad de decretar la calamidad pública.

En el artículo 2 del Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, se ordenó la elaboración del plan de acción específico, que obra dentro del acervo probatorio, así:


El presupuesto se cumple de manera general, toda vez que el Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, atende la contingencia ocasionada por la emergencia. 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.

El cronograma presentado al expediente, en documento denominado plan operativo de intervención por servicio básico de recuperación- gestión manejo de desastres, contiene las actividades distribuidas por semanas, pero sin referencia específica a los días calendario y en esas condiciones se observa una indeterminación para hacerle seguimiento y dentro de las actividades por semanas debe incluirse la oportunidad para socializar los planes de mejoramiento y/o corrección. Aparece una actividad denominada centro de operaciones de actividades para la información y

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
85001-2333-000-2020-00127-00

respuesta a la comunidad, al parecer se refiere a un lugar y no a una actividad.

		PLAN OPERATIVO DE INTERVENCIÓN POR SERVICIO BÁSICO DE RECUPERACIÓN		CÓDIGO: PR 1703-SMD-10																
		GESTIÓN MANEJO DE DESASTRES																		
FORMATO PLAN OPERATIVO DE INTERVENCIÓN POR SERVICIO BÁSICO DE RECUPERACIÓN																				
OBJETIVO GENERAL	ESTABLECER ACCIONES SECTORIALES, INTERSECTORIALES POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE YOPAL, CON EL FIN DE CONTENER Y MITIGAR LA EXPANSIÓN DEL COVID-19, EN LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE YOPAL.																			
CRONOGRAMA PLAN OPERATIVO DE INTERVENCIÓN POR SERVICIO BÁSICO DE RECUPERACIÓN																				
FASE DE LA EMERGENCIA	LINEA DE INTERVENCIÓN	ACTIVIDADES	ABRIL		MAYO		JUNIO		JULIO											
			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4						
CONTENCIÓN	ACCIONES SECTORIALES PARA LA CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL COVID-19 FRENTE AL MANEJO Y CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DEL RIESGO.	CENTRO DE OPERACIONES DE ACTIVIDADES PARA LA INFORMACIÓN Y RESPUESTA A LA COMUNIDAD																		
		ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA																		
		FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS INSTITUCIONALES PARA LA MITIGACIÓN DE PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL																		
		FORTALECIMIENTO DE RUTAS DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y ANÁLISIS Y MANEJO DE LA INFORMACIÓN PARA LA COMUNICACIÓN DEL RIESGO.																		
		FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FRENTE A LA CONTINGENCIA DE PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL																		
		GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE FRENTE A LA CONTINGENCIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL																		
		FORTALECER EL SISTEMA EDUCATIVO FRENTE A LA CONDICIÓN DE FORMACIÓN NO PRESENCIAL DURANTE LA CONTINGENCIA DEL COVID-19.																		
		FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RESPUESTA BÁSICA EN SALUD DEL HOSPITAL LOCAL DEL MUNICIPIO DE YOPAL																		
		IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA PARA DISPOSICIÓN FINAL DE CADAVERES POR COVID-19.																		

	<p>OPORTUNIDAD DEL PROCESO DE REDUCCION DEL CONTAGIO DEL COVID 19 MEDIANTE ACCIONES DE PREPARACION PARA LA RESPUESTA AL CMGRD , A LAS ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS Y A LA POBLACION, CON FINES DE INFORMACION PUBLICA, PERCEPCION Y TOMA DE DECISIONES</p>	<p>FORTALECIMIENTO A ORGANISMOS DE SOCORRO Y ENTIDADES OPERATIVAS PARA LA ATENCION DE LA EMERGENCIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL.</p>																		
MITIGACION	<p>SEGUIMIENTO EN CONDICIONES ADECUADAS A PACIENTES FUERA DE RIESGO</p>	<p>HABILITACION AREAS DE MANEJO PACIENTES</p>																		

LUIS EDUARDO CASTRO  
ALCALDE DE YOPAL

De los documentos aportados al expediente para el control inmediato de legalidad, no se puede deducir la metodología aplicada para desarrollar, el cómo, del proyecto. Sobre este aspecto, 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 acervo probatorio recaudado 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.

La descripción de actividades presentadas al expediente en el formato plan operativo de intervención por servicios básicos de recuperación – objetivo general: establecer acciones sectoriales, intersectoriales por parte de la administración municipal de Yopal, con el fin de contener y mitigar la expansión del Covid 19, en la población del municipio de Yopal, se observa:

<sup>11</sup> proyectosagiles.org

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
85001-2333-000-2020-00127-00

					CÓDIGO: FR-1703-SMD-10	VERSIÓN: 02	
FORMATO PLAN OPERATIVO DE INTERVENCIÓN POR SERVICIO BÁSICO DE RECUPERACIÓN						FR10	
OBJETIVO GENERAL	ESTABLECER ACCIONES SECTORIALES, INTERSECTORIALES POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE YOPAL, CON EL FIN DE CONTENER Y MITIGAR LA EXPANSIÓN DEL COVID-19, EN LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE YOPAL.						
FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN MUNICIPIO DE YOPAL (CASANARE)							
FASE DE LA EMERGENCIA	OBJETIVO	SERVICIO BÁSICO DE RECUPERACIÓN	ACTIVIDADES	RESULTADO ESPERADO	RESPONSABLE	APOYO	
CONTENCIÓN	GARANTIZAR LAS NECESIDADES BÁSICAS DE SUBSISTENCIA, ACCESIBILIDAD, DENTRO DE UN MARCO JURÍDICO ADECUADO CON EL FIN DE ATENDER A LAS POBLACIONES DIRECTAMENTE E INDIRECTAMENTE AFECTADAS POR EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE	ACCIONES SECTORIALES PARA LA CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL COVID-19 FRENTE AL MANEJO Y CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DEL RIESGO.	CENTRO DE OPERACIONES DE ACTIVIDADES PARA LA INFORMACIÓN Y RESPUESTA A LA COMUNIDAD	MANEJO OPORTUNO Y EFICAZ FRENTE AL EVENTO CAMBIANTE DEL COVID-19 Y LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE BIOSEGURIDAD REQUERIDAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES.	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE SALUD.		
		GARANTÍA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA		GARANTIZAR LA ENTREGA DE PAQUETES NUTRICIONALES A POBLACION VULNERABLE Y EN EXTREMA POBREZA.	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL.	
			FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS INSTITUCIONALES PARA LA MITIGACIÓN DE PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL		GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS INSTITUCIONALES ASÍ COMO DE LA DESINFECCIÓN DE LOS ESPACIOS MUNICIPALES Y EXTERNOS DE TIPO COMÚN POR LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE YOPAL.	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, SECRETARÍA GENERAL.	
			FORTALECIMIENTO DE RUTAS DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y ANÁLISIS Y MANEJO DE LA INFORMACIÓN PARA LA COMUNICACIÓN DEL RIESGO.		BRINDAR EL SOPORTE TÉCNICO Y LOGÍSTICO PARA LOS CANALES DE INFORMACIÓN PARA RECEPCIÓN Y EMISIÓN EN BASE A LA COMUNICACIÓN DEL RIESGO.	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, TICS	
			FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FRENTE A LA CONTINGENCIA DE PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL.		GARANTIZAR EL FUNCIONAMIENTO CONTINUO DE LOS ACUEDUCTOS URBANOS Y RURALES FRENTE A LA CONTINGENCIA POR EL COVID-19	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE OBRAS	
			GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE FRENTE A LA CONTINGENCIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL.		BRINDAR Y GARANTIZAR LA PRESTACIÓN Y SUMINISTRO CONTINUO DEL AGUA EN TODA LA COMUNIDAD DEL MUNICIPIO DE YOPAL FRENTE A LA CONTINGENCIA DEL COVID-19.	EAAAAY	

	YOPAL		FORTALECER EL SISTEMA EDUCATIVO FRENTE A LA CONDICIÓN DE FORMACIÓN NO PRESENCIAL DURANTE LA CONTINGENCIA DEL COVID-19.	GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS EDUCATIVOS DURANTE LA FASE NO PRESENCIAL ACADÉMICA EN EL MUNICIPIO DE YOPAL.	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN.	
			FORTALECIMIENTO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RESPUESTA BÁSICA EN SALUD DEL HOSPITAL LOCAL DEL MUNICIPIO DE YOPAL.	AUMENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA PARA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE YOPAL FRENTE AL COVID-19.	ESE SALUD YOPAL	
			IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA PARA DISPOSICIÓN FINAL DE CADAVERES POR COVID-19.	DISPOSICIÓN FINAL CORRECTA Y OPORTUNA DE LOS CADAVERES POR COVID-19 EVITANDO LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS POR MALAS PRÁCTICAS DE MANEJO.	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE GOBIERNO	
		GARANTIZAR EL PROCESO DE REDUCCIÓN DEL CONTAGIO DEL COVID 19 MEDIANTE ACCIONES DE PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA AL CMGRD, A LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS Y A LA POBLACIÓN, CON FINES DE INFORMACIÓN PÚBLICA, PERCEPCIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA.	FORTALECIMIENTO A ORGANISMOS DE SOCORRO Y ENTIDADES OPERATIVAS PARA LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL.	MEJORAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA Y EL ACOMPAÑAMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE SOCORRO EN LAS DIFERENTES ACCIONES SOCIALES DE INTERVENCIÓN A LA COMUNIDAD FRENTE AL EVENTO DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE YOPAL.	CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, ORGANISMOS DE SOCORRO	
MITIGACIÓN	SEGUIMIENTO EN CONDICIONES ADECUADAS A PACIENTES FUERA DE RIESGO	HABILITACIÓN ÁREAS DE MANEJO PACIENTES	ADECUACIÓN DE ZONAS DE EXPANSIÓN PARA MANEJO DE PACIENTES CONVALESCIENTES (ALQUILER DE HOTELES)		CMGRD, ALCALDIA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE SALUD.	

LUIS EDUARDO CASTRO  
ALCALDE DE YOPAL

Ni en este documento, ni en los allegados al expediente se relacionan los soportes necesarios para cada actividad incluida en el plan. Sobre éste

tópico, se reitera 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 que deben corresponder a la etapa del proyecto según el plan maestro, por lo cual atendiendo a los principios de gestión de calidad, las versiones sucesivas de dichos documentos deben mejorarse.

De conformidad con lo anteriormente mencionado, es necesario que el proyecto contenga un documento denominado plan maestro que no fue aportado o que corresponde a otro nombre y en este plan maestro deben quedar claras las fases del proyecto, el estudio de necesidades, la planificación, la ejecución, los puntos de control, los puntos para formular el plan de mejoramiento o corrección y el cierre del proyecto.

El documento denominado, formato plan operativo de intervención por servicios básicos de recuperación – objetivo general: establecer acciones sectoriales, intersectoriales por parte de la administración municipal de Yopal, con el fin de contener y mitigar la expansión del covid-19 en la población del municipio de Yopal – **Presupuesto**, código FR-1703-SMD-10 versión 02, se establece una columna de presupuesto, una identificación de elemento y unas actividades.

Ahora bien, como se indicó anteriormente en el artículo segundo del Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, se determinó que se elaborará el plan de acción específico conforme al artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el cual según documento ya mencionado, se allegó al expediente y se precisa que el objeto de anotar los vacíos observados, se efectúa para que las sucesivas versiones de los documentos se mejoren de conformidad con las normas de gestión documental.

El mencionado documento denominado formulación del plan de acción municipio de Yopal Casanare, está dividido en dos fases, cada una con su correspondiente objetivo:

- 1- Contención, cuyo objetivo se concreta a garantizar las necesidades básicas de subsistencia, accesibilidad, para atender la población directa e indirectamente afectadas, identifica unas acciones

sectoriales, un fortalecimiento institucional, garantizar el proceso de reducción del contagio y planea unas actividades y un resultado esperado.

- 2- Mitigación, con seguimiento en condiciones adecuadas a pacientes fuera de riesgo, habilitación de áreas de manejo de dichos pacientes, adecuación de zonas de expansión para manejo de pacientes convalecientes (alquiler de hoteles).

Así las cosas, tal como se anunció al abordar el acápite de pertinencia, el Decreto 061 del 22 de marzo de 2020 y plan de acción específico en términos generales cumple con los propósitos expuestos por la declaratoria de emergencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por cuanto en el acto objeto de control se aborda la emergencia desde el punto de vista de la contención y la mitigación, establece las acciones a seguir, fija los presupuestos a invertir, documenta la gestión para efectos de la trazabilidad del programa y establece el método de ejecución y seguimiento, respeta los principios expuestos sobre la emergencia.

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.

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

El Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, incluye el plan de acción específico aprobado por la administración municipal de Yopal, en el que se describe varias actividades en la fase de contención relacionadas con la bioseguridad; la entrega de paquetes nutricionales a la población vulnerable y en extrema pobreza; garantiza la continuidad de los servicios públicos, la desinfección de espacios municipales y externos de uso común; brinda soporte técnico a los canales y medios de comunicación, garantiza el funcionamiento continuo de los acueductos urbanos y rurales frente a la contingencia por el Covid- 19, garantiza el suministro de agua potable a toda la comunidad del municipio; garantiza la prestación de los servicios educativos por medios virtuales; aumenta la capacidad instalada para

atención a la población; asegura la disposición final de cadáveres y mejora la capacidad de respuesta de los organismos de socorro ubicados en la ciudad y en la fase de mitigación habilitan áreas de manejo de pacientes y la adecuación de zonas de expansión para su manejo.

Las referidas actividades, cumplen con un mínimo de proporcionalidad, necesidad y finalidad en cada uno de las fases de la emergencia, por cuanto la administración municipal identificó dos fases, pero con un proceso de observación y seguimiento se pueden generar fases adicionales, o conceptos con mayor cobertura de personas y posteriores, tales como, la erradicación o mitigación de aspectos no contemplados en este plan.

En lo que atañe al artículo 5 del Decreto 61 observado "*El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación*", la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, **la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia.**

En los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

#### **2.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL**

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 Yopal, cuenta con competencia para emitir Decreto 061 del 22 de marzo de 2020.

### 3.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 061 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El Decreto 061, fue dictado 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 6 días posteriores a la declaratoria de emergencia y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada, esto es a la población de Yopal 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,

#### FALLA:

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

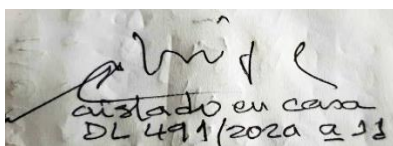
**SEGUNDO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**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

  
aistado en casa  
DL 491/2020 a 13

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado

Con Salvamento de voto

  
**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado