

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

**Procesos acumulados:**

ACTO: Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00147-00

ACTO: Decreto 100.13.023 del 11 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00146-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

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

**ANTECEDENTES**

El Municipio de Hato Corozal, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, correspondiendo al despacho 03 según acta de reparto del 13 de abril del mismo año.

Posteriormente, el mencionado ente territorial, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.023 del 11 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de Hato Corozal, por el cual se corrige un yerro contenido en el Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, correspondiendo al despacho 03 según acta de reparto del 13 de abril del año en curso.

**TRAMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-0146-00 y 85001-2333-000-2020-0147-00**

El 13 de abril del año en curso, luego de verificar los dos expedientes referidos, por afinidad de materia se resolvió la acumulación en un solo trámite y se admitió el control inmediato de legalidad, auto que fue

notificado por estado No 68 del 14 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 64 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

Posteriormente, en cumplimiento del auto admisorio, el día 29 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.

### **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 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 del marco normativo que regula el control automático de legalidad 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, por otra parte, 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.

Trae a colación el régimen municipal, específicamente la Ley 136 de 1994, además de la ley 1801 de 2016 *"por la cual se expide el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana"* y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto*

*Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, concluyendo que el alcalde del municipio de Hato Corozal es el funcionario competente para tomar la decisión adoptada en esa entidad territorial, en la cual se acataron los lineamientos de orden nacional con ocasión de la pandemia, 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 los Decretos 100.13.022 del 11 de abril de 2020 y 100.13.023 del 11 de abril de 2020, objeto de estudio fueron expedidos por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

### **2. LA DECLARACIÓN 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 457 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”, ordena:

*“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.*

*Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

*(...)*

*Artículo 7. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del [Decreto 780 de 2016](#), o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.”*

El Decreto 067 fue expedido el 27 de marzo de 2020, se debe analizar en vigencia del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, pues el Decreto 531 que deroga en citado Decreto 457, fue proferido el 11 de abril de 2020, esto es

con posterioridad a la expedición de la norma local observada. Es del caso precisar que ambos aluden al aislamiento preventivo obligatorio.

El Decreto 531 del 8 de abril de 2020, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, en parte 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 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 9.*

*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.*

*Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

*(...)*

**Artículo 8.** *Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del [Decreto 780 de 2016](#), o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.*

**Artículo 9.** *Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga el [Decreto 457 del 22 de marzo de 2020](#).”*

Como los decretos 100.13.022 y 100.13.022 fueron expedidos el del 11 de abril de 2020, fecha para la cual ya se había proferido el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, se deben analizar a la luz de éste último.

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

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

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

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

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

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar como 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, indicó 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>, explicó:

---

<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 decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.*

---

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

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

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

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



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

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

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DE LOS DECRETOS 100.13.022 Y 100.13.023 DEL 11 DE ABRIL DE 2020.**

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

###### **Expediente: 85001-2333-000-2020-00147-00**

En la parte motiva del Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, se indica que con el fin de garantizar la salud y la vida de los habitantes del municipio de Hato Corozal, se debe establecer un sistema de pico y cédula para regular el acceso a los servicios y movilidad, mientras se supera la orden de aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, para que solamente en los días que se indiquen en dicho acto, las personas puedan utilizar los mismos, atendiendo al último número de su cédula de ciudadanía, y únicamente podrán salir en el día autorizado conforme se establece en la parte resolutive del decreto.

###### **Expediente: 85001-2333-000-2020-00146-00**

Por su parte, en el Decreto 100.13.023 del 11 de abril de 2020, se corrige el Decreto 100.13.022 respecto a que se expidió el 11 de abril de 2020 y no de "2002", corrección que no genera modificaciones en el sentido material.

##### **4.2. PERTINENCIA DE LOS DECRETOS LOCALES 100.13.022 Y 100.13.023 DEL 11 DE ABRIL DE 2020.**

en el decreto 100.13.022 se ordenó imponer transitoriamente, a partir del lunes 13 de abril de 2020 desde las 6:00 horas y hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, un pico y cédula obligatorio en el municipio de Hato Corozal para todos sus habitantes y dentro de su jurisdicción, para la realización de las siguientes actividades: compras en supermercados y tiendas; la utilización de servicios bancarios; la realización de cobros de auxilios, subsidios o similares; el recibo y envío de giros y

mercancías; centros de pago de telefonía celular y servicios similares; exceptúa lo establecido en el parágrafo primero del artículo tercero de los decretos presidenciales 457 y 531 de 2020 y estas personas deben estar acreditadas en forma idónea y demostrar la salvedad a la Policía Nacional.

En el artículo segundo, se estableció el orden de pico y cédula, identificando los días de la semana y los horarios. Estableció la obligación a propietarios y administradores de establecimientos comerciales de garantizar el cumplimiento de esta medida, so pena de las sanciones previstas en la legislación vigente, para la persona infractora y para el respectivo establecimiento. La restricción se concreta a que en los días señalados, tendrá movilidad una persona y un conductor por vehículo. Ordenó a la Policía Nacional realizar los operativo de rigor en toda su jurisdicción; ordenó a la emisora comunitaria, bajo el principio de responsabilidad social que emita permanentemente información relacionada con la prevención y manejo del virus.

En cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica, el decreto observado hace referencia al Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y en materia de orden público cita el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, derogado por el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, los cuales se invocan como soporte de la norma local examinada.

En su conjunto las normas citadas en el Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, facultan al alcalde para mantener el orden público, de tal manera que las disposiciones locales que expida deben estar en consonancia con las órdenes dictadas por el Gobierno Nacional y más aún en el estado de emergencia decretado. Así las cosas, el alcalde cuenta con la atribución de restringir la circulación de personas y vehículos, en tal sentido se dictaron dichas limitaciones para hacerle frente a la pandemia. La pertinencia se cumple, por cuanto las medidas adoptadas atienden en forma directa las consecuencias adversas de la pandemia, en sus artículos primero a cuarto.

Por último, en el artículo quinto del Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, se estableció el régimen de sanciones. Sobre éste último aspecto se pronunciará la Sala en capítulo aparte.

### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DE LOS DECRETOS LOCALES 100.13.022 Y 100.13.023 DEL 11 DE ABRIL DE 2020**

Los decretos locales observados, corresponden en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y posteriormente en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020- vigente para la fecha de expedición de los decretos sub examine- en que ordenó el aislamiento preventivo, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, periodo que coincide con el dispuesto en el Decreto 100.13.022 del 11 de abril del año en curso, en el que se indicó que iniciaba el 13 de abril de 2020 hasta que cese el periodo de aislamiento preventivo.

Según informes científicos<sup>11</sup>, la medida más eficaz para combatir la pandemia es el aislamiento, de tal manera que éste decreto local se ajusta a las razones científicas expresadas por las autoridades de la OMS; sin embargo, no debe ser la única medida, pues en la dimensión de conocimiento y cultura ciudadana debe mantenerse permanentemente informada y se debe además garantizar el acceso a alimentos, agua para consumo humano, atención médica, apoyo al trabajo en lo posible, asegurar la continuidad de los servicios, que son los propósitos establecidos con el control de pico y cédula.

La sentencia T-483 de 1999, explica que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud, como ocurre en el presente caso.

La limitación a la movilidad se encuentra plenamente justificada, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población. Los

---

<sup>11</sup> hrworg

principios de Siracusa adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1984, que regla sobre las facultades de los gobiernos para restringir los derechos humanos por razones de salud pública o emergencia nacional, tienen aplicación en las medidas de aislamiento ordenadas con ocasión de la emergencia.

En igual sentido, se justifican las excepciones previstas de libre movilidad para atender a la misma población en su salud, alimentación, medicamentos, productos para la subsistencia y en general para sostener un mínimo de vida posible, pues se garantiza la supervivencia y el mantenimiento de la dignidad humana al permitir la compra de elementos para atender las mencionadas necesidades.

#### **4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE HATO COROZAL EN LOS DECRETOS LOCALES 100.13.022 Y 100.13.023 DEL 11 DE ABRIL DE 2020**

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 ejecutivo 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Hato Corozal expedir el Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, posteriormente corregido por el Decreto 100.13.023 de la misma fecha.

#### **5. COMPETENCIA SANCIONATORIA DEL ALCALDE DE HATO COROZAL - DECRETO LOCAL 100.13.022 DEL 11 DE ABRIL DE 2020**

En el artículo 5 del Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, el alcalde de Hato Corozal dispuso:

*“La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones de policía, penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y*

*2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 del 13 de abril de 2020, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar"*

Este Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, fue dictado con fundamento en el estado de emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de ello se hace citación expresa en su contenido y, además en las facultades que le otorgó el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto 531 del 8 de abril del mismo año, éste último determinó el régimen sancionatorio, preceptuando que se aplica en el punto de sanciones el Decreto 780 de 2016 artículo 2.8.8.1.4.21. Texto que se repite en el artículo 5 del Decreto 100.13.02 del 11 de abril de 2020.

El régimen sancionatorio en el Estado colombiano solamente lo puede establecer el Congreso de la República por ley, de ahí el principio de que no hay sanción sin previa ley que lo ordene; dicha ley debe contener los destinatarios, una descripción de las conductas a sancionar o en el caso de que se requieran reglamentos adicionales, así se debe establecer, o bien puede fijar "tipos en blanco". Conforme a lo anterior, solo la ley y el presidente de la República en casos excepcionales, pueden normar el régimen sancionatorio con todos sus elementos incluido el proceso para discutir la sanción y con ello cumplir con el derecho de defensa, ello por mandato de los artículos 29 y 150 de la C.P.

En el presente caso, el alcalde municipal por Decreto local 100.13.022 del 11 de abril de 2020 en su artículo 5, está imponiendo un régimen sancionatorio cuando dispone que la inobservancia de las medidas adoptadas en dicho decreto, conlleva además de las sanciones de policía, las sanciones penales correspondientes del artículo 368 del Código Penal y las del 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016. Éstas sanciones no pueden imponerse por orden del alcalde municipal, son leyes de la República de obligatorio cumplimiento, cada una con su marco de aplicación. En ese orden de ideas, el alcalde de Hato Corozal se extralimitó al incluir un régimen sancionatorio que ya está dispuesto por ley y/o excepcionalmente impuesto dentro del estado de emergencia por el presidente de la República.

El régimen de sanciones aplicable al Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, expedido por el alcalde de Hato Corozal, es el que está dispuesto por

las normas con fuerza de ley. Por tanto lo dispuesto en el artículo quinto no supera el criterio legal de competencia atribuida a las autoridades locales, al irrogarse competencias atribuidas al Congreso de la República y excepcionalmente al Presidente.

**6. EXAMEN FORMAL DE LOS DECRETOS 100.13.022 DEL 11 DE ABRIL DE 2020 Y 100.13.023 DEL 11 DE ABRIL DE 2020.**

El Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, 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 11 de abril del presente año, y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Hato Corozal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

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

**F A L L A**

**PRIMERO: DECLÁRANSE AJUSTADOS A DERECHO**, los artículos primero a cuarto del Decreto 100.13.022 del 11 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Hato Corozal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD del artículo 5** del Decreto 100.13.022 del 11 de de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Hato Corozal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, el Decreto 100.13.023 del 11 de de abril de 2020**, por medio del cual se corrige un error mecanográfico del Decreto 100.13.022 del 11 de de abril de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

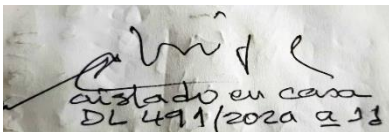
**CUARTO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**QUINTO:** 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.

**SEXTO:** 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