



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60  
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal Casanare, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00100-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 011 del 24 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Trinidad.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

### **II.- SINTESIS ACTUACIÓN PROCESAL**

1.- El proceso referenciado fue repartido al Despacho 2 del Tribunal Administrativo de Casanare, el cual lo admitió y le dio el curso establecido en el artículo 185 del CPACA, hasta llevarlo a sentencia.

2.- Culminado el trámite mencionado, dicho despacho presentó proyecto de fallo, disponiendo en la parte pertinente de la parte resolutive lo siguiente:

*“1° DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto 011 del 24/03/2020, expedido por el alcalde de Trinidad; consecuentemente, PRESCINDIR de pronunciamiento de fondo acerca de su contenido.”*

3.- Sometido el proyecto a rotación a través de medios virtuales, primero, y luego analizado en Sala virtual de decisión llevada a cabo el 14 de mayo de 2020, fue derrotado básicamente por las siguientes razones:

3.1.- El principal deber de los jueces es decidir de fondo los asuntos sometidos a su conocimiento.

3.2.- De conformidad con el artículo 278 del C.G. del P., son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

3.3.- Acorde con los artículos 125, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el CIL respecto de los actos emitidos por las entidades territoriales es de única instancia.

3.4.- Si el acto enviado para CIL es improcedente, tal situación debe resolverse por el ponente a través de auto interlocutorio, al tenor de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, y no por la Sala porque la declaratoria de improcedencia no decide nada respecto del fondo del asunto.

3.5.- El CIL de competencia de los tribunales administrativos está sujeto a las siguientes condiciones:

- a) *que se trate de un acto emitido por las entidades territoriales*
- b) *que se trate de un acto de carácter general*
- c) *que sea proferido en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos u ordinarios y con la finalidad de contrarrestarla.*

3.6.- En el caso específico se cumplen la totalidad de requisitos indicados en el numeral precedente.

4.- Consecuencialmente, la Sala dispuso que el proceso pasara al magistrado que le sigue en turno en orden alfabético de apellidos, acorde con lo dispuesto en el Acuerdo 209 de 1997 emanado del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare para que elaborara nueva ponencia pero de mérito.

5.- El Despacho 2 remitió el proceso al Despacho 1 con auto del 14 de mayo de 2020. Por ende, se procede a emitir el fallo respectivo en los términos que se indican a continuación.

### **III.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación, se sintetiza el Decreto 011 del 24 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Trinidad, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

1. Invocó los artículos 1, 2 y 209 de la Constitución Política.

2.- Trajo a colación 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.

Precisó que la citada ley establece como calamidad pública el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Señaló que en el artículo 3 de la referida norma se establecen los principios generales que orientan la gestión de riesgo.

Citó los artículos 12 y 14, que precisan que los alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para

conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción y que en su función de jefe de la administración local representa al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio.

3.- El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, adoptó medidas preventivas, sanitarias de aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

4.- Señaló que el presidente de la República mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social ecológica en todo el territorio nacional, ordenó la cuarentena obligatoria en el país, la restricción aplicó desde las 00:00 a. m. del miércoles 25 de marzo hasta el lunes 13 de abril, a las 11:59 p.m.

5.- El Ministerio del Interior, mediante el Decreto 418 del 2020, dictó normas transitorias en materia de orden público con el fin 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.

6.- El departamento de Casanare ha expedido: el Decreto No. 0109 del 16 de marzo del 2020, donde declaro la emergencia sanitaria y tomo diferentes medias para contener la propagación del virus COVID-19 en el departamento de Casanare; el Decreto 0115 del 23 de marzo del 2020, por medio del cual se declara la calamidad pública en el departamento de Casanare; el Decreto 016 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual se decreta la urgencia manifiesta, entre otros actos administrativos con la finalidad de combatir el virus COVID -19.

7.- Precisó que en el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que se ha determinado que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

8. Señaló que por Acuerdo municipal 073 del 17 de julio de 2012 se creó el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Trinidad -Casanare (CMGRD); por lo tanto, los recursos del fondo serían destinados a apoyar el financiamiento de las acciones de planificación, preparación, logística, atención, para la activación de los sistemas de alerta temprana y la respuesta integral a situaciones de emergencia, calamidad y/o desastre, al igual que el reconocimiento de las ayudas humanitarias de cualquier naturaleza, rehabilitación y reconstrucción post emergencia, calamidad y/o desastre de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible.

En el numeral 6 del artículo 3 del acuerdo municipal en cita, se estableció que es función del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Trinidad -Casanare (CMGRD) emitir concepto previo de la declaratoria de situación de calamidad pública en el Municipio de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 y 59 de la ley 1523 de 2012.

**B. Consideraciones fácticas:**

- El 31 de diciembre de 2019, las autoridades del gobierno de la República Popular de China, reportaron 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020, las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.
- El 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional - ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.
- Para el 23 de marzo, el ministerio de salud ha reportado 306 casos confirmados, 3 muertes, 6 recuperados. En el departamento de Casanare se ha confirmado 1 caso, sin embargo, estaban pendientes para dicha fecha más resultados de pruebas a personas que pueden padecer SARS-Cov-2 (COVID-19), ya que se encuentran con 33 alertas y 4 casos sospechosos.
- El 22 de marzo de 2020, en sesión del Consejo de Gestión de Riesgos, al analizar la situación que se viene presentando en el país, departamento y municipio, por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la ley 1523 de 2012, particularmente lo consagrado en su numeral séptimo, el Consejo emitió concepto favorable atendiendo la inminencia de calamidad pública que puede generarse en el Municipio de Trinidad.

**C.- Consideraciones valorativas:**

En aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el municipio de Trinidad, es necesario adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.

**Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:**

*“ARTÍCULO PRIMERO. Decretar la situación de Calamidad Pública en el municipio de Trinidad. Hasta por el término de seis (6) meses, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente Decreto.*

*Parágrafo primero: dicho término del que habla el artículo anterior, puede ser menor o mayor dependiendo cómo evolucione la situación de salubridad existente por el COVID-19.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. En aplicación de lo señalado en el artículo 3 del numeral 7 del Acuerdo 073 de 2012 y el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, el comité municipal de gestión del riesgo elaborará y aprobará el PLAN DE ACCION ESPECIFICO, que incluya las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas.*

*PARÁGRAFO 1°. El seguimiento y control de dicho plan, estará a cargo de la secretaria general y de gobierno y de la secretaria de salud y educación del municipio de trinidad.*

*PARÁGRAFO 2°. El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

*ARTICULO TERCERO: Como consecuencia de la declaratoria que se profiere, se dará aplicación a dispuesto en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012, entre otros, en el marco de plan de acción que se adopte .*

*ARTÍCULO CUARTO: hace parte del presente decreto el acta No. 06 del 22 de marzo de 2020, de la sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.*

*ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación”.*

#### **IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS**

En el auto admisorio y acorde con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 se dio oportunidad a los ciudadanos para que intervinieran e hicieran conocer al Tribunal su posición sobre el tema, a fin de considerarlo en el fallo. Sin embargo, como se indicó en el informe Secretarial del 8 de mayo de 2020, no hubo intervención alguna (Ver en el expediente digital del proceso cargado en la página del Tribunal

Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 037 del 01/04/2020 - consecutivo N° 13<sup>1</sup>).

## V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El procurador 53 judicial II solicitó declarar conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto 011 del 24 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Trinidad.

Argumentó que: i) en la motivación se aludió expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión del COVID-19 y se hace referencia a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional, y confrontado el decreto municipal con el D.L. 417/2020 de 2020 y la Ley 1523/2012<sup>2</sup>, se constata indudablemente que no existe infracción alguna de aquellos respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Precisó que: i) el alcalde es competente para proferir dichos actos administrativos, en virtud de la atribución otorgada permanentemente por la Ley 1523/2012 (art. 57), sin que a la fecha haya sido despojado transitoriamente de esa potestad por los recientes decretos legislativos; ii) la declaratoria de calamidad pública le entrega unas atribuciones y prerrogativas adicionales al ejecutivo municipal, de las cuales trata la propia Ley 1523/2012 que complementan las funciones ordinarias que en dicha materia le ha discernido el ordenamiento jurídico, y iii) del contenido de las motivaciones y partes resolutivas se advierte que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción mediante el D.L 417/2020, las decisiones plasmadas en el mismo tienen que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial. Así mismo, facilitan contar con herramientas expeditas de gestión, entre ellas la elaboración del Plan de Acción Específico para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada.

Por último, sostuvo que los decretos municipales, respetan las formalidades propias de esta clase de actuaciones y existe proporcionalidad de las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el diseño del Plan de Acción Específico constituye una medida necesaria, de buena y acertada gestión; que contribuye a moderar los efectos de la pandemia.

---

<sup>1</sup> [https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/sectribadmcnare\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/\\_layouts/15/onedrive.aspx?originPath=aHR0cHM6Ly9ldGJjc2otbXkuc2hhcmVwb2ludC5jb20vOmY6L2cvcGVyc29uYWwvc2VjdHJpYmFkbWNUYXJlX2NlbnRval9yYW1hanVkaWNpYWxfZ292X2NvL0VxYkdKVWVVRTGU5SGpSaGJZaWU4Mm40QlFVSm1CenpWZXdwU3lwT0huQ3BKN0E%5FcnRpbWU9UVdySGVKXzkxMGc&id=%2Fpersonal%2Fsectribadmcnare%5Fcandoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FTACAS%2FExpediente%2F2020%2FD002%2F2020%2D00100%2D00%2F13%2DInforme%20Secretarial%202020%2D00100%2D00%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fsectribadmcnare%5Fcandoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FTACAS%2FExpediente%2F2020%2FD002%2F2020%2D00100%2D00](https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/sectribadmcnare_cendoj_ramajudicial_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?originPath=aHR0cHM6Ly9ldGJjc2otbXkuc2hhcmVwb2ludC5jb20vOmY6L2cvcGVyc29uYWwvc2VjdHJpYmFkbWNUYXJlX2NlbnRval9yYW1hanVkaWNpYWxfZ292X2NvL0VxYkdKVWVVRTGU5SGpSaGJZaWU4Mm40QlFVSm1CenpWZXdwU3lwT0huQ3BKN0E%5FcnRpbWU9UVdySGVKXzkxMGc&id=%2Fpersonal%2Fsectribadmcnare%5Fcandoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FTACAS%2FExpediente%2F2020%2FD002%2F2020%2D00100%2D00%2F13%2DInforme%20Secretarial%202020%2D00100%2D00%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fsectribadmcnare%5Fcandoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FTACAS%2FExpediente%2F2020%2FD002%2F2020%2D00100%2D00)

<sup>2</sup> 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.

## **VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

- 1.- El acto objeto de control que se sintetizó en precedencia.
- 2.- Justificación técnica del Decreto 11 del 24/03/2020, emitida por la Secretaría de Salud Pública, en la cual se aludió al D.L. 440/2020 y al decreto departamental n° 0109/2020. Así mismo, se señaló que la finalidad de la declaratoria de calamidad pública era contar con instrumentos que le permitieran trazar líneas estratégicas para hacer frente a la pandemia y por ende, establecer un plan de acción para actuar durante las fases de prevención, contención y mitigación.
- 3.- Justificación técnica del Decreto 11 del 24/03/2020, emitida por la Secretaría General y de Gobierno; se citó la Resolución n° 385 y el decreto departamental n° 0115/2020. Se indicó que su objetivo es garantizar la protección de la salud y calidad de vida de los habitantes del municipio.
- 4.- Copia del Decreto 073 del 17/07/2012, por medio del cual se conforma y organiza el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Trinidad – CMGRD.
- 5.- Acta N° 006 del 22/03/2020 del Comité Extraordinario del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en la cual consta que se emitió concepto favorable a la declaratoria de calamidad pública en municipio.
- 6.- Acta N° 007 del 25/03/2020 del Comité Extraordinario del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en la cual que se evidencia que se trató el tema del COVID – 19 y se aprobó por unanimidad la utilización (hacia futuro) de los rubros que se encuentran dentro del Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo, si estos son requeridos para atender la emergencia por el coronavirus.
- 7.- Acta N° 008 del 02/04/2020 del Comité Extraordinario del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, la cual consigna que se avaló por unanimidad la actualización del Plan de Acción, incluyendo nuevas actividades.

## **VII.- CONSIDERACIONES**

### **1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES**

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo

establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

## **2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

*“ARTICULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

*1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.*

*2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.*

*3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.*

*4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.*

*5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.*

*6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*



**ARTICULO 215.** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARAGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si*

*el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

2.2.- El congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

El estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, lo reguló en sus capítulos IV (arts. 46 a 50) y V (arts. 51 a 58).

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que posteriormente se convirtió en la Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al examinar uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a. La declaratoria del estado de excepción no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b. Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del ius cogens, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir per se los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos

27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el Presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control, desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a 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, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del Presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República. Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad

requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

### **VIII.- ESTUDIO DEL CASO**

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por el alcalde de Trinidad Casanare en el acto administrativo indicado en la referencia, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el Presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se ocupará del control formal y material del decreto en cita.

## 1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Trinidad-Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

Al revisarse el Decreto 011 del 24 de marzo de 2020 se establece lo siguiente:

- a. En su artículo segundo y párrafo primero y segundo del mismo se indicó:

*“ARTÍCULO SEGUNDO. En aplicación de lo señalado en el artículo 3 del numeral 7 del Acuerdo 073 de 2012 y el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, el comité municipal de gestión del riesgo elaborara y aprobara el PLAN DE ACCION ESPECIFICO, que incluya las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas.*

*PARÁGRAFO 1°. El seguimiento y control de dicho plan, estará a cargo de la secretaria general y de gobierno y de la secretaria de salud y educación del municipio de trinidad.*

*PARÁGRAFO 2°. El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

*ARTICULO TERCERO: Como consecuencia de la declaratoria que se profiere, se dará aplicación a dispuesto en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012, entre otros, en el marco de plan de acción eso que se adopte .”*

- b. No obstante que en estricto sentido no se tratan de medidas de carácter general, por conexidad con la demás se asume el control de legalidad sobre estas normas.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del Decreto 011 del 24 de marzo de 2020.

## 2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

2.2.- Analizado el acto objeto de control emitido por el alcalde de Trinidad - Casanare, específicamente su parte considerativa, se deduce claramente que lo expidió durante el estado de excepción, en desarrollo del mismo y con el fin de emitir medidas para prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en ese territorio y mitigar sus efectos.

2.3.- El agente del Ministerio Público precisó que: i) el alcalde es competente para proferir dichos actos administrativos, en virtud de la atribución otorgada permanentemente por la Ley 1523/2012 (art. 57), sin que a la fecha haya sido despojado transitoriamente de esa potestad por los recientes decretos legislativos, ii) la declaratoria de calamidad pública le entrega unas atribuciones y prerrogativas adicionales al ejecutivo municipal, de las cuales trata la propia Ley 1523/2012 que complementan las funciones ordinarias que en dicha materia le ha discernido el ordenamiento jurídico, y iii) del contenido de las motivaciones y partes resolutivas se advierte que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción mediante el D.L 417/2020, las decisiones plasmadas en el mismo tienen que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial.

2.4.- Por ende, dicho acto cumple las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde del municipio de Trinidad - Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del Decreto 011 del 24 de marzo de 2020 emitido por el alcalde de Trinidad se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

### **3.- Control material**

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

- a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.
- b) Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
- c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.
- e) Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.
- f) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.
- g) Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.
- h) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- i) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción



sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.

- j) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- k) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- l) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- m) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

**3.3.- En cuanto al control material específico del decreto en comento, debe señalarse lo siguiente:**

3.3.1.- Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas del acto examinado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus - COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

Así las cosas está justificado el motivo para que el alcalde de Trinidad Casanare expidiera medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar la emergencia declarada mediante el Decreto Legislativo mencionado.

3.3.2.- Las medidas adoptadas por el alcalde de Trinidad en el decreto objeto de control de legalidad, tampoco transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones.

Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los ciudadanos para su propia protección, las de sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

3.3.3.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.3.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto controlado.

3.3.3.2.- En el artículo segundo del decreto se dispuso:

*ARTÍCULO SEGUNDO. En aplicación de lo señalado en el artículo 3 del numeral 7 del Acuerdo 073 de 2012 y el artículo 61 de la ley 1523 de 2012, el comité municipal de gestión del riesgo elaborará y aprobará el PLAN DE ACCION ESPECIFICO, que incluya las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas.*

*PARÁGRAFO 1°. El seguimiento y control de dicho plan, estará a cargo de la secretaria general y de gobierno y de la secretaria de salud y educación del municipio de trinidad.*

*PARÁGRAFO 2°. El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

Sobre el mismo es pertinente acotar:

- a) No hay observaciones sobre le primer párrafo y el parágrafo 2º transcritos, pues la corporación considera que está acorde con las reglas de la buena administración, contar con un plan específico de acción para atacar los efectos del COD-19.
- b) En cuanto al seguimiento y control del plan específico, que se hace en el parágrafo 1º, debe acotarse que corresponde a la administración en cabeza del alcalde, quien es el titular del poder de policía, acorde con las previsiones del artículo 315 numeral 2 de la Constitución y el decreto 418 de 2020, y no solamente a los delegados.
- c) Y bajo ese entendido se declarará la legalidad de ese parágrafo.

3.3.3.3.- En lo demás, las medidas adoptadas en el acto objeto de control por el alcalde de Trinidad, resultan acordes con las normas señaladas en las consideraciones del decreto objeto de control y son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa, puesto que, como lo afirmó el agente del Ministerio Público, al confrontarse el decreto municipal con el D.L. 417/2020 de 2020 y la Ley 1523/2012, se constata indudablemente que no existe infracción alguna; se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y que fundamentan la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica; y también son concordantes con los lineamientos que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.

3.3.3.4.- El agente del Ministerio Público precisó que el decreto objeto de control respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones y existe proporcionalidad de las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia.

Se acogen sus planteamientos, pues se ajustan a las situaciones fácticas probadas y a las consideraciones que acaban de hacerse por la Corporación.

3.3.3.5.- En cuanto a la vigencia del decreto es preciso anotar que:

a) El acto examinado dispone que rige a partir de su expedición.

b) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.

Sin embargo, si un acto administrativo reúne las condiciones de existencia, es obligatorio para quien lo emite desde el mismo momento de su expedición. Respecto de terceros, desde su publicación.

b) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional<sup>3</sup>.

Por ende se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” y debe entenderse para todos los efectos legales que respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

---

<sup>3</sup> Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

4.- En consecuencia, por las razones anotadas, salvo lo indicado respecto de la vigencia, se declarará ajustado a la ley el Decreto 011 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad-Casanare.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** DECLARAR la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en la vigencia del acto objeto de control, por los motivos indicados en las consideraciones, y debe entenderse para todos los efectos legales que respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

**SEGUNDO:** DECLARAR la legalidad condicionada del párrafo 1º del artículo segundo del Decreto 011 del 24 de marzo de 2020 emitido por el alcalde de Trinidad, acorde con lo expuesto en la motivación, en el entendido de que el seguimiento y control del plan específico, corresponde a la administración en cabeza del alcalde, quien es el titular del poder de policía, acorde con las previsiones del artículo 315 numerales 1 a 3 de la Constitución y el decreto 418 de 2020, y no solamente a los delegados.

**TERCERO:** DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 011 expedido por el alcalde de Trinidad del 24 de marzo 2020, por las razones indicadas en las consideraciones.

**CUARTO:** ORDENAR notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual llevada a cabo el día 28 de mayo de 2020, acta No. )

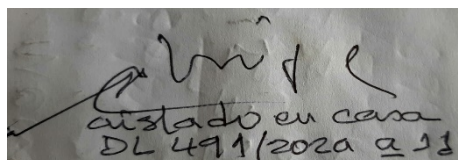
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**